

MILIEURECHT IN KORT BESTEK

Nr. 10

MILIEURECHT IN KORT BESTEK

Bernard VANHEUSDEN
Geert VAN HOORICK

RECHT IN KORT BESTEK

- Nr. 1 – Alain Verbeke, *Belgisch erfrecht in kort bestek*, 2002, eerste uitgave, 2003, tweede herziene uitgave
- Nr. 2 – Alain Verbeke, *Bijzondere overeenkomsten in kort bestek*, 2004, eerste uitgave, Bernard Tilleman en Alain Verbeke, 2005, tweede herziene uitgave, 2006, derde herziene uitgave, Alain Verbeke, Nicolas Carette, Nele Hoekx en Kristof Vanhove, 2007, vierde herziene uitgave
- Nr. 3 – Frederik Swennen, *Personenrecht in kort bestek*, 2005, eerste uitgave, 2007, tweede herziene uitgave, 2008, derde herziene uitgave
- Nr. 4 – Frederik Swennen, *Gezins- en familierecht in kort bestek*, 2005, eerste uitgave, *Familierecht in kort bestek*, 2007, tweede herziene uitgave, 2008, derde herziene uitgave
- Nr. 5 – Bart De Smet, *Jeugdbeschermingsrecht in kort bestek*, 2005
- Nr. 6 – Yves Montangie (ed.), *Mededingingsrecht in kort bestek*, 2006
- Nr. 7 – Jan Wouters, *Internationaal recht in kort bestek*, 2006
- Nr. 8 – Vincent Sagaert, Bernard Tilleman en Alain Verbeke, *Vermogensrecht in kort bestek. Goederen- en bijzondere overeenkomstenrecht*, 2007
- Nr. 9 – ???

Milieurecht in kort bestek

Bernard Vanheusden en Geert Van Hoorick

© 2011 Intersentia
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be

ISBN 978-90-5095-741-0
D/2011/7849/95
NUR 823

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

OVER DE REEKS RECHT IN KORT BESTEK

Eind november 2002 verscheen bij Intersentia het boek *Belgisch erfrecht in kort bestek*. Hierin werd getracht om op beknopte wijze voor de niet- gespecialiseerde professional de krachtlijnen te schetsen van het Belgische familiaal vermogensrecht, in het bijzonder het erfrecht en het huwelijksvermogensrecht. De formule bleek te beantwoorden aan een grote belangstelling, zodat reeds in juni 2003 een tweede herziene uitgave van dit boek verscheen.

Aldus groeide de idee om het concept uit te breiden naar andere vakgebieden. De reeks *Recht in kort bestek* was geboren. De essentie van de reeks bestaat erin dat een analyse wordt geboden van een bepaald vakgebied, ruim of eng gedefinieerd, op een beknopte maar toch inzichtelijke en ook praktijkrelevante wijze. De doelgroep is de niet-gespecialiseerde professional die wil kennismaken met de belangrijke krachtlijnen en principes in de materie. Voetnoten en bibliografie blijven daarom zeer beperkt. Daarom is dit concept “In kort bestek” ook uitermate geschikt als cursusmateriaal voor studenten.

De reeks staat open voor alle juridische disciplines. Het bindmiddel van de reeks en het vergelijkbare kenmerk van alle boeken die erin verschijnen, is het streven naar het “inzicht vanuit de basics”. Dit is de ambitie: met vlot geschreven boeken een analyse bieden van de belangrijke principes, de basisregels, zodat men hopelijk beter en praktisch inzicht verwerft.

Editors van de reeks *Recht in kort bestek* zijn de professoren Bernard Tilleman en Alain-Laurent Verbeke.

VOORWOORD

Het milieurecht is de voorbije jaren uitgegroeid tot een van de belangrijkste en meest relevante rechtstakken. Tegelijkertijd is het ook een complexe en snel evoluerende rechtstak.

Dit boek vormt een nieuwe titel binnen de reeks *In Kort Bestek* en geeft op een beknopte en gestructureerde wijze een overzicht van het milieurecht.

In een eerste deel wordt het milieurecht kort in zijn beleidsmatige context gesitueerd, waarbij o.m. aandacht uitgaat naar de instrumenten van het milieubeleid.

Vervolgens wordt het milieurecht op internationaal en Europees niveau behandeld. Ongeveer 7 op de 10 milieumaatregelen in Vlaanderen spruiten namelijk voort uit internationale of Europese initiatieven. Om de omvang binnen de perken te houden wordt enkel een selectie geboden van voor België relevante regelgeving.

Het volgende en meest uitgebreide deel gaat in op het Vlaamse niveau. Er wordt onder meer stilgestaan bij de bevoegdheidsverdeling, de organisatie van het milieubeleid, de rechtsbescherming en de handhaving, alsook de grondrechten en de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid. Nadien wordt een overzicht geboden van het materieel milieurecht in het Vlaamse Gewest. Onder meer topics als de milieuvergunning, MER, water, afval, bodem, natuurbehoud, aansprakelijkheid en handhaving komen daarbij uitgebreid aan bod.

Het boek richt zich in de eerste plaats tot alle studenten die een opleidingsonderdeel milieurecht volgen. Daarnaast is het ook bijzonder nuttig voor al zij die met het milieurecht in aanraking komen.

Wij wensen u veel leesplezier.

Bernard VANHEUSDEN en Geert VAN HOORICK
Juli 2011

INHOUD

<i>Over de reeks recht in kort bestek</i>	v
<i>Voorwoord</i>	vii

DEEL I

ALGEMENE INLEIDING	1
--------------------------	---

Hoofdstuk 1

Ontwikkeling van het milieurecht	3
--	---

1. Mens en milieu	3
2. Verhoogde aandacht begin jaren 1970	4
3. Benaderingen in het milieurecht	5
3.1. Curatieve en preventieve benadering	5
3.2. Sectorale en integrale benadering	6
3.3. Thematische benadering	7
3.4. Brongerichte en procesgerichte benadering	8
4. Milieurecht als rechtsgebied	9

Hoofdstuk 2

Instrumenten van het milieubeleid	11
---	----

1. Algemeen	11
2. Directe regulering	11
3. Indirecte regulering	14

Hoofdstuk 3

Bronnen van het milieurecht en vindplaatsen	19
---	----

1. Internationaal recht	19
2. Europees recht	20
3. Nationaal/regionaal recht	22
3.1. Algemeen	22
3.2. Grondwet	23
3.3. Wetten, decreten en ordonnances	23
3.4. Algemene rechtsbeginselen	25
3.5. Besluiten en omzendbrieven	25

3.6. Vindplaatsen	26
4. Provinciaal en gemeentelijk recht	27
Hoofdstuk 4	
Beknopte bibliografie	29
1. Wetgeving	29
2. Tijdschriften	29
3. Algemene werken	29
4. Reeksen	30
DEEL II	
INTERNATIONAAL MILIEURECHT	31
Hoofdstuk 1	
Inleiding	33
Hoofdstuk 2	
Organisatie	37
1. Algemeen	37
2. Verenigde Naties (VN)	37
3. United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)	39
4. Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) .	40
5. Raad van Europa	40
6. Varia	41
Hoofdstuk 3	
Rechtsbescherming en handhaving	43
Hoofdstuk 4	
Fundamenten van de internationale rechtsordening	45
1. Soevereiniteitsbeginsel	45
2. Plicht tot het behoud van natuurlijke rijkdommen	46
3. Verbod van “harmful use of territory”	47
4. Bescherming van de vrijhandel	47
Hoofdstuk 5	
Grondslagen en doelstellingen van het internationaal milieubeleid	51
1. Duurzame ontwikkeling	51
2. Zorg voor het gemeenschappelijk erfgoed	52
3. Doelstellingen van het milieubeleid	53

Hoofdstuk 6	
Materieel internationaal milieurecht	55
1. Toegang tot milieu-informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter.	55
2. Milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband.	57
3. Grensoverschrijdende industriële ongevallen.	58
4. Grensoverschrijdende waterlopen en meren.	60
5. Zeeën en oceanen	61
6. Grensoverschrijdende luchtverontreiniging	64
7. Klimaatverandering	65
8. Ozon	66
9. Grensoverschrijdende afvaltransporten	67
10. Gevaarlijke stoffen.	68
10.1. Handel in gevaarlijke stoffen en bestrijdingsmiddelen	68
10.2. Persistente organische polluenten	68
11. Natuur en biodiversiteit	69
11.1. Antarctica	69
11.2. Watergebieden.	70
11.3. Werelderfgoed.	70
11.4. Handel in bedreigde soorten	71
11.5. Bescherming van trekkende diersoorten	72
11.6. Behoud van wilde dieren en planten in hun natuurlijk milieu.	73
11.7. Biologische diversiteit	73
11.8. Bestrijding van woestijnvorming.	74
11.9. Landschapszorg	75
12. Aansprakelijkheid voor milieugevaarlijke activiteiten	75
13. Bescherming van het milieu door het strafrecht	76
DEEL III	
EUROPEES MILIEURECHT	77
Hoofdstuk 1	
Inleiding	79
Hoofdstuk 2	
Organisatie	81
Hoofdstuk 3	
Doorwerking van heteuropees recht	83
1. Loyale samenwerking	83
2. Directe werking	83
Intersentia	xi

3. Unierechtconforme interpretatie	85
4. Omzetting van richtlijnen in het nationaal recht.....	85
5. Afdwinging van de naleving van het Unierecht.....	86

Hoofdstuk 4

Rechtsbescherming en handhaving	89
---------------------------------------	----

Hoofdstuk 5

Fundamenten van de Europese rechtsordening	91
--	----

1. Fundamentele rechten en -plichten	91
2. Algemene beginselen van het Unierecht	92
2.1. Beginsel van bevoegdheidstoedeling.....	92
2.2. Subsidiariteitsbeginsel.....	92
2.3. Evenredigheidsbeginsel.....	93
3. Rechtsgrondslagen voor het Europees milieubeleid	93
4. Bescherming van de interne markt.....	95
4.1. Verbod op in- en uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking ..	95
4.2. Verbod op kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking.....	96
4.3. Fiscaal discriminatieverbod	98
5. Bescherming van de mededinging	99
5.1. Kartelverbod en verbod op misbruik van machtspositie.....	99
5.2. Verbod op staatssteun die de mededinging vervalst	100

Hoofdstuk 6

Doelstellingen en beginselen van het Europees milieubeleid	103
--	-----

1. Doelstellingen van het milieubeleid	103
2. Beginselen van het milieubeleid	104
3. Milieuactieprogramma's	109
4. Groenboeken en witboeken	110

Hoofdstuk 7

Materieel Europees milieurecht	111
--------------------------------------	-----

1. Toegang tot milieu-informatie en inspraak van het publiek	111
2. Industriële emissies.....	113
3. Milieueffectbeoordeling	115
3.1. Milieueffectbeoordeling voor projecten	115
3.2. Milieueffectbeoordeling voor plannen en programma's	117
4. Voorkoming en beheersing van industriële ongevallen	118
5. Milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS)	119
6. EU-milieukeur (Ecolabel)	120

7. Water	122
7.1. Waterbeleid	122
7.2. Oppervlaktewater	123
7.3. Grondwater	126
7.4. Overstromingen	127
7.5. Mariene milieu	128
8. Luchtverontreiniging	130
9. Klimaatverandering en energie	132
10. Afval	134
10.1. Beheer van afvalstoffen in het algemeen	134
10.2. Beheer van bepaalde categorieën van afvalstoffen	139
10.3. Grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen	141
10.4. Verpakking en verpakkingsafval	142
11. Chemische stoffen (REACH)	143
12. Geluidshinder	145
13. Natuur	146
14. Milieuaansprakelijkheid	150
15. Milieustrafrecht	153
 DEEL IV	
MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST	155
 Hoofdstuk 1	
Inleiding	157
 Hoofdstuk 2	
Bevoegdheidsverdeling	159
1. Kenmerken van het Belgisch federalisme	159
2. Bevoegdheden van de gewesten	161
3. Bevoegdheden van de federale overheid	163
 Hoofdstuk 3	
Organisatie	165
1. Wetgevende macht	165
2. Uitvoerende macht	166
3. Gedecentraliseerde besturen	166
4. Overheidsdiensten/departementen, instellingen en adviesorganen	168
4.1. Overheidsdiensten, instellingen en adviesorganen op federaal vlak	168
4.2. Departementen, instellingen en adviesorganen op Vlaams niveau	169
4.3. Provinciale en gemeentelijke diensten en adviesorganen	171
5. Rechterlijke macht	171

Hoofdstuk 4

Rechtsbescherming en handhaving 173

1. Rechtsbescherming 173
 - 1.1. Rechtsbescherming tegen wetgevende akten 173
 - 1.2. Rechtsbescherming tegen besluiten 174
2. Handhaving 178

Hoofdstuk 5

Fundamenten van de belgische rechtsordening 183

1. Recht op de bescherming van een gezond leefmilieu 183
 - 1.1. Sociaal-economisch grondrecht 183
 - 1.2. Standstill-effect 184
2. Streven naar duurzame ontwikkeling 185

Hoofdstuk 6

Doelstellingen en beginselen van het milieubeleid 187

1. Doelstellingen van het milieubeleid 187
2. Beginselen van het milieubeleid 188
3. Milieuplanning 191

Hoofdstuk 7

Materieel milieurecht in het vlaamse gewest 193

1. Duurzame ontwikkeling 193
2. Toegang tot milieu-informatie 195
3. Milieukwaliteitsnormen 196
 - 3.1. Situering, begrippen en doelstellingen 196
 - 3.2. Wijze van vaststelling van milieukwaliteitsnormen 197
 - 3.3. Soorten milieukwaliteitsnormen en hun juridische draagwijdte... 197
 - 3.4. Monitoring en herstelprogramma's 198
4. Milieueffectbeoordeling 199
 - 4.1. Situering, begrippen en doelstellingen 199
 - 4.2. Milieueffectrapportage over plannen en programma's 201
 - 4.3. Milieueffectrapportage over projecten 202
5. Milieuvergunning 205
 - 5.1. Situering, begrippen en doelstellingen 205
 - 5.2. Voorwerp van de milieuvergunning of melding 206
 - 5.3. Koppeling met de stedenbouwkundige vergunning 208
 - 5.4. Afstemming aanvraagprocedure stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning 209

5.5.	Vergunningsprocedure in eerste aanleg	209
5.6.	Vergunningsprocedure in beroep	211
5.7.	Meldingsprocedure	213
5.8.	Bijzondere milieuvergunnings- en meldingsprocedures	214
5.9.	Verplichtingen van de exploitant en milieuvoorwaarden	214
5.10.	Wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden	216
5.11.	Hernieuwing van de vergunning	216
5.12.	Overname van een inrichting	217
5.13.	Verval van de vergunning	217
5.14.	Schorsing en opheffing van de vergunning	219
6.	Voorkoming en beheersing van zware ongevallen	219
6.1.	Situering, begrippen en doelstellingen	219
6.2.	Voorkoming van zware ongevallen	220
6.3.	Noodplanning en beheersing van zware ongevallen	220
6.4.	Heffing	221
6.5.	Handhaving	221
7.	Bedrijfsinterne milieuzorg	221
7.1.	Situering, begrippen en doelstellingen	221
7.2.	Milieucoördinator	222
7.3.	Toepassing van de EMAS-Verordening en de verplichte milieuaudit	223
7.4.	Meet- en registratieverplichtingen en milieujaarverslag	223
7.5.	Meldings- en waarschuwingsplicht bij accidentele emissies en storingen	224
8.	Milieubeleidsovereenkomsten	224
9.	Water	225
9.1.	Bescherming van het mariene milieu	225
9.2.	Integraal waterbeleid	226
9.2.1.	Situering, begrippen en doelstellingen	226
9.2.2.	Waterbeleidsplanning	227
9.2.3.	Watertoets	227
9.2.4.	Bescherming van oeverzones	228
9.2.5.	Verwerving van onroerende goederen	229
9.2.6.	Aankoopplicht en vergoedingsplicht	231
9.3.	Oppervlaktewater	232
9.4.	Grondwater	234
9.5.	Onbevaarbare waterlopen, polders en wateringen, en dijken	235
10.	Klimaatverandering en energie	235
11.	Productbeleid	239
11.1.	Situering, begrippen en doelstellingen	239
11.2.	Algemene bepalingen betreffende producten	240
11.3.	Bijzondere bepalingen voor producten	240

11.4.	Milieutaksen	242
11.5.	Handhaving	242
12.	Afval	243
12.1.	Inleiding	243
12.2.	Afvalstoffendecreet	243
12.3.	Materialendecreet	247
13.	Bodem	248
13.1.	Situering, begrippen en doelstellingen	248
13.2.	Inventarisatie en identificatie van verontreinigde gronden	249
13.3.	Overdracht van grond	252
13.3.1.	Overdracht van alle gronden	252
13.3.2.	Overdracht van risicogronden	257
13.4.	Saneringscriterium en saneringsdoel	260
13.5.	Saneringsplicht en saneringsaansprakelijkheid	261
13.5.1.	Inleiding	261
13.5.2.	Saneringsplicht	261
13.5.3.	Saneringsaansprakelijkheid	264
13.6.	Bodemsaneringsprocedure	265
13.7.	Andere maatregelen	266
13.8.	Vrijwillige bodemsanering	267
13.9.	Ambtshalve sanering en dading	267
13.10.	Onteigening	267
13.11.	Bijzondere saneringsregelingen	267
13.12.	Het gebruik van uitgegraven bodem	268
14.	Mest	268
15.	Natuurbehoud	270
15.1.	Situering, begrippen en doelstellingen	270
15.2.	Natuurbeleidsplanning	271
15.3.	Algemene maatregelen	272
15.4.	Gebiedsgerichte maatregelen	275
15.4.1.	Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN)	275
15.4.2.	Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON)	276
15.4.3.	Natuurreservaten	277
15.4.4.	Speciale beschermingszones (Natura 2000)	278
15.4.5.	Algemene maatregelen voor de bescherming van het natuurlijk milieu	281
15.5.	Soortengerichte maatregelen	283
16.	Landschappen	284
17.	Bossen	289
18.	Kustduinen	294
19.	Jacht	296

20. Milieuhandhaving.....	297
20.1. Situering, begrippen en doelstellingen.....	297
20.2. Beleid en organisatie	298
20.3. Toezicht	299
20.4. Bestuurlijke handhaving.....	300
20.5. Opsporing van milieumisdrijven	300
20.6. Strafrechtelijke handhaving.....	301
21. Milieuschade	302
22. Milieuaansprakelijkheid.....	303

DEEL I

ALGEMENE INLEIDING

HOOFDSTUK 1

ONTWIKKELING VAN HET MILIEURECHT

1. MENS EN MILIEU

Doorheen de voorbije eeuwen is de relatie tussen de mens en het milieu sterk geëvolueerd. In de prehistorie leefden groepen nomaden van wat de natuur hen te bieden had. De mens paste zich aan aan de natuur. Daarin kwam verandering nadat de mens sedentair werd en aan landbouw begon te doen. De mens onderwierp de natuur (b.v. hij maakte landbouwgronden vrij) en er ontstond een cultuurlandschap van nederzettingen, wegen, cultuurareaal en nog enkele bossen en woeste gronden. Het proces van beïnvloeding van de natuur door de mens voltrok zich lange tijd zeer langzaam, zodat de natuur zich kon aanpassen. De opkomst van de industrie, de technische vooruitgang in de landbouw (mechanisering, bestrijdingsmiddelen, enz.) en de bevolkingsexplosie brachten een omwenteling. De milieuverontreiniging bereikte een ongekend niveau en de natuur ging achteruit als nooit tevoren. Dit proces van nadelige beïnvloeding van het milieu gaat nog steeds door. Het milieu wordt meer en meer verstoord door de mens. In onze tijd volgen de ontwikkelingen elkaar zo snel op dat vele wilde dier- en plantensoorten zich niet meer kunnen aanpassen en uiteindelijk uitsterven.

Aan het begin van de milieuverstoringsketen bevinden zich steeds productie- en consumptieprocessen. In deze processen doen zich schadeverwekkende feiten voor (zoals emissies van verontreinigende stoffen), die leiden tot milieuverstoring (nadelige beïnvloedingen van het milieu). De milieuverstoring heeft op zijn beurt tot gevolg dat schade ontstaat (zoals hinder voor omwonenden, gezondheidsschade, ecologische schade, enz.).

In de “Tragedy of the commons”¹ wordt het verhaal verteld van een herdersgemeenschap die haar schapen laat grazen op gemeenschappelijke weidegronden. Eerst één en vervolgens meerdere herders laten er één en vervolgens meerdere schapen extra grazen. De winst is immers voor het individu, terwijl het verlies, met name de overbegrazing die ontstaat, ten laste van de gemeenschap valt en

¹ G. HARDIN, “The Tragedy of the Commons”, *Science* 3 december 1968.

berekend per individu verwaarloosbaar klein is. Dit proces leidt uiteindelijk tot een tragedie, met name de teloorgang van het ecosysteem en dus de schapenteelt. De auteur van het verhaal wil aldus illustreren dat de vrije markteconomie concurrenten niet weerhoudt van de overexploitatie van natuurlijke rijkdommen. Integendeel, het systeem belooft degenen die als eerste komen en het meest inpikken.

Ondertussen is het inzicht van de mens in de werking van de natuur gegroeid en de houding van de mens ten opzichte van het milieu gewijzigd. Het besef is gegroeid dat het milieu moet beschermd worden, wat ook het filosofisch uitgangspunt zij. Sommigen hebben in dat verband een ecocentrische visie (de natuur heeft een intrinsieke waarde), anderen vertrekken vanuit een antropocentrische denkwijze (de natuur heeft waarde voor de mens). Beiden kunnen echter niet buiten de vaststelling om dat milieubescherming nodig is, niet in het minst voor het overleven van de menselijke soort zelf. Als tegengewicht voor de versterking van het milieu, is de overheid dus een milieubeleid moeten gaan ontwikkelen, met als bedoeling het milieu in positieve zin te beïnvloeden, minstens nadelige beïnvloedingen te voorkomen, beperken of herstellen. De ontwikkeling van dat milieubeleid heeft op de dag van vandaag geleid tot een bijzonder omvangrijk en complex juridisch kader, zijnde het milieurecht.

2. VERHOOGDE AANDACHT BEGIN JAREN 1970

Het milieurecht, dat kan worden omschreven als het recht inzake de bescherming van de mens en het fysiek milieu, is in vergelijking met de meeste andere rechtstakken nog een vrij jonge rechtstak. De ontwikkeling van het milieurecht hangt nauw samen met de verhoogde aandacht in de samenleving voor de kwaliteit van het milieu. Deze verhoogde aandacht is vooral ontstaan in het begin van de jaren 1970, en dit zowel op internationaal als op Europees en nationaal niveau. Hiervoor zijn er meerdere redenen. In de eerste plaats werd de milieuproblematiek sociaal zichtbaar door verscheidene milieurampen (bv. grote rampen met olietankers zoals de Torrey Canyon (1967), de ontploffing in een bedrijf in Seveso (1976), de chemische stortplaats in Love Canal (1978)). In de tweede plaats zetten diverse overheden “sensibiliseringscampagnes” op: conferenties, campagnes, acties die tot een groter bewustzijn leidden. Het bekendste voorbeeld hiervan is hoogstwaarschijnlijk de eerste Wereldmilieuconferentie georganiseerd door de Verenigde Naties (VN) in Stockholm in 1972. Op Europees niveau werd in 1973 het eerste Milieuactieprogramma goedgekeurd. Daarnaast werd in 1970 in de Verenigde Staten (VS) de eerste *Earth Day* georganiseerd en de Raad van Europa riep 1970 uit tot Europees Natuurbeschermingsjaar. De denktank “de Club van Rome” publiceerde in 1970 het rapport “De grenzen aan de groei” over de impact van

economische groei op het leefmilieu. In de derde plaats ontstonden verschillende milieubewegingen rond die periode (bv. World Wildlife Fund (1961), Greenpeace (1971), Bond Beter Leefmilieu/Inter-Environnement (1971)).

Sinds de jaren 1970 staat de ontwikkeling van het milieurecht niet meer stil, wel integendeel. De ontwikkelingen in het Vlaamse Gewest lopen duidelijk parallel met de ontwikkelingen op mondiaal en Europees niveau. Vooral de Europese Commissie vertoont de laatste jaren heel wat ijver. De Vlaamse decreetgever moet daar echter niet meteen voor onder doen. Deze combinatie maakt dat er de voorbije jaren amper een adempauze was. De recente verdere groei van het milieurecht is deels wel te verklaren door de exponentiële groei van het energierecht.

Dat het milieurecht van recente datum is, wil niet zeggen dat het een eenvormig geheel is. Integendeel, het milieurecht bestaat uit een historisch gegroeid dispa-raat stel van rechtsnormen. Sommige zijn lang geleden uitgevaardigd in een tijd toen er van milieubescherming nog geen sprake was. De meeste daarentegen hebben een recente datum en een echte milieudoelstelling.

3. BENADERINGEN IN HET MILIEURECHT

Het milieurecht heeft doorheen de tijd ook verschillende benaderingen gekend. Zo is er in het beleid ter bestrijding van de milieuverontreiniging een verschuiving geweest van een curatieve naar een preventieve benadering. Daarnaast werd er van een ad hoc en later een sectorale aanpak meer en meer overgeschakeld naar een integrale benadering. Sinds de jaren 1990 wordt tevens gebruik gemaakt van een thematische en een doelgroepenbenadering. Bovendien wil men nog verder gaan dan een brongerichte aanpak en inwerken op de productie- en consumptie-processen zelf (procesgerichte benadering).

3.1. CURATIEVE EN PREVENTIEVE BENADERING

Ofschoon zowel curatieve als preventieve maatregelen in het milieubeleid noodzakelijk zijn, en beide soorten maatregelen reeds van bij het begin naast elkaar voorkomen, doet zich in de loop der tijd toch een verschuiving voor naar een meer preventieve benadering. Zo beoogde men reeds in de 16de en 17de eeuw via stedelijke reglementen het storten van afval op de wegen en openbare plaatsen te verbieden en zorgden de steden voor het ophalen van het huisvuil en puinafval en het leegmaken van de beerputten. Met name werden deze taken verpacht aan mensen die dan een monopolie kregen. Ook in de Wetten van 11 maart 1950 en 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreini-

ging zijn beide soorten maatregelen terug te vinden. Zo werden de lozingsvergunning en lozingsvoorwaarden ingevoerd en werd de rioolwaterzuivering georganiseerd.

De toenemende nadruk op de preventieve aanpak en de verstrengeling van curatieve en preventieve maatregelen kwamen in één zin goed tot uiting in reeds de vroegere doelstelling van het Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981: “de gezondheid van de mens of het milieu tegen de schadelijke invloed van afvalstoffen vrijwaren door het ontstaan van afvalstoffen te voorkomen, door het hergebruik, de terugwinning en de recycling van afvalstoffen te bevorderen en door het verwijderen van de ontstane afvalstoffen te organiseren”.

3.2. SECTORALE EN INTEGRALE BENADERING

Het milieubeleid is lange tijd gekenmerkt geweest door een ad hoc-benadering. Naarmate bepaalde milieuproblemen een zo grote omvang aannamen dat zware druk van de publieke opinie ontstond (bv. na rampen, smogsituaties, enz.), werden maatregelen getroffen. Overigens is dit ook nu nog dikwijls het geval.

Vanaf de jaren 1970 poogde men de ad hoc-benadering van de milieuproblematiek te verlaten en min of meer te komen tot een systematische aanpak. Daarbij werd een sectorale benadering gevolgd, volgens de verschillende milieucompartimenten: het oppervlaktewater, de atmosfeer, de bodem en het grondwater, de wilde flora en fauna, enz. Voor elk van deze materies werd voorzien in een wetgeving met specifieke vergunningsstelsels, enz. Zo kunnen worden vermeld: de Wet van 28 december 1964 op de bestrijding van de luchtverontreiniging; de Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging; de Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van het grondwater (later in het Vlaamse Gewest vervangen door het Decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer); de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud. Later werd ook de milieuadministratie op sectorale basis uitgebouwd. Deze sectorale wetten waren kaderwetten, die een kader vormden voor de regering om bepaalde maatregelen te nemen. Zij leden echter onder een gebrekkige uitvoering, zodat zij maar een beperkt effect hadden.

Aan de sectorale aanpak zijn enkele belangrijke nadelen verbonden. Vooreerst is er op die manier te weinig aandacht voor de cumulatieve effecten van de diverse vormen van milieuverontreiniging, en de gevolgen van de milieuverontreiniging voor de natuur. Ook bestaat het gevaar dat door te weinig afstemming tussen de sectorale milieumaatregelen, de rechtsonderhorige de verontreiniging ‘verschuift’ naar het milieucompartiment waar dit voor hem het minst nadeel oplevert. Wanneer bv. een heffing wordt ingevoerd op het lozen van afvalwater in de oppervlak-

tewateren, en niet op lozingen in de lucht, bestaat het risico dat wat vroeger het water werd ingestuurd, nu in de lucht zal worden ingebracht. Bovendien wordt eenzelfde activiteit onderworpen aan een veelheid van regels, geconcipieerd vanuit de diverse sectorale invalshoeken. Op die manier ziet de rechtsonderhorige zich voor de uitoefening van eenzelfde activiteit onder meer geconfronteerd met diverse vergunningsstelsels, bevoegde controleorganen, enz. De rechtszekerheid van de burger noch de effectiviteit van het milieubeleid worden daardoor bevorderd.

Vanaf midden de jaren 1980 wordt gestreefd naar een meer integrale aanpak, zonder dat de sectorale benadering volledig wordt verlaten. Bedoeld wordt een interne integratie (binnen het milieubeleid), waarbij het milieu wordt aangezien als een functionerende entiteit van in elkaar grijpende ecosystemen (in plaats van als een optelling van het water, de bodem en de atmosfeer) en op basis van deze zienswijze wordt getracht tot een eenvormig beleid te komen ten aanzien van de diverse sectoren van het milieu. Met de inwerkingtreding in 1991 van het Milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 en zijn uitvoeringsbesluit VLAREM I werd bijvoorbeeld een belangrijke stap gezet naar een meer geïntegreerde vergunningverlening.

Met het oog op een vereenvoudiging van de milieuwetgeving is er een belangrijke tendens gekomen naar een codificatie van de milieuwetgeving. Zo werd eind de jaren 1980 een Interuniversitaire Commissie voor de Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest (ICHM) opgericht, met als opdracht een codificatie van de milieuwetgeving, in het bijzonder een geïntegreerd decreet inzake milieuhygiëne te maken. Verschillende delen uit het Voorontwerp Decreet Milieubeleid, het eindproduct van deze commissie (ook wel de Commissie Bocken genoemd, naar haar voorzitter), werden al dan niet gewijzigd overgenomen en hebben ondertussen de weg tot decreet afgelegd. Het betreft vooral regelingen van onderwerpen die tot dusver niet geregeld waren in de wetgeving (bv. bodemsanering, bedrijfsinterne milieuzorg, enz.). Er werd daarentegen nauwelijks “oude” milieuwetgeving afgeschaft. Dit maakt dat een vereenvoudiging van de milieuwetgeving vooralsnog niet gerealiseerd is. Ook in het Waalse Gewest is een codificatie van de milieuwetgeving opgestart. In 2004 zagen de eerste twee (en voorlopig enige) delen van de Waalse *Code de l'Environnement* het licht.

3.3. THEMATISCHE BENADERING

Begin de jaren 1990 duikt een nieuwe benadering in het milieubeleid op, meer bepaald de thematische benadering. Als tegengewicht tegenover de sectorale aanpak, legt de thematische benadering de nadruk op de bestrijding van verschillende vormen van aantasting van het ganse milieu in plaats van een milieucom-

partiment. Deze diverse aantastingen worden (zoveel mogelijk) aangeduid met termen beginnend met “ver”: verandering van het klimaat, verzuring, verontreiniging, vermessing, verdroging, verwoestijning, versnippering van de open ruimte, verlies van biodiversiteit, enz.

De thematische benadering vult de sectorale aan in die zin dat maatregelen worden vooropgesteld die een antwoord bieden op de cumulatieve effecten van de diverse vormen van milieuverontreiniging, en de gevolgen van de milieuverontreiniging voor de natuur. Deze benadering wordt vooral op internationaal niveau gehanteerd (cf. het Verdrag van Wenen van 22 maart 1985 ter bescherming van de ozonlaag en het Raamverdrag van New York van 9 mei 1992 inzake klimaatverandering). Doch de thematische benadering op zich laat geen systematische aanpak van de milieuverontreiniging toe omdat eenzelfde schadeverwekkend feit immers meestal ten gronde ligt aan verschillende aantastingen van het milieu. Uiteindelijk moet voor de uitwerking van de milieumaatregelen derhalve teruggegrepen worden naar andere benaderingen. Zo is het voor de bescherming van de ozonlaag nodig maatregelen inzake bestrijding van de luchtverontreiniging te nemen, met name het terugdringen van de emissies van onder meer chloorfluorkoolstoffen (CFK's).

3.4. BRONGERICHTTE EN PROCESGERICHTE BENADERING

Men vindt reeds vroege voorbeelden van de brongerichte benadering, in die zin dat men poogde de bronnen van de milieuverstoring aan te pakken. Dergelijke benadering is verbonden met een preventieve aanpak, maar valt er niet noodzakelijk mee samen. Zo wou men met het Napoleontisch Decreet van 15 oktober 1810 geurhinder vermijden door een controle op de vestigingsplaats alleen. Aan de bedrijven werd niet de verplichting opgelegd de geurhinder binnen grenzen te houden. Reeds het Koninklijk Besluit van 31 januari 1824 van Willem I echter liet toe dat de overheid de exploitant kon verplichten bepaalde technische voorzieningen te treffen. Hier vindt men dus de oorsprong van de exploitatievoorwaarden. Later staat de brongerichte aanpak centraal in de sectorale milieuwetten uit de jaren 1970.

Tegenwoordig wil men echter nog verder gaan dan een brongerichte aanpak en gaan inwerken op de productie- en consumptieprocessen zelf. Bij de procesgerichte benadering tracht men bv. de oorzaak van het ontstaan van een reststof binnen een onderneming te achterhalen. Men poogt eerder dan normen te stellen aangaande de uitstoot daarvan in het milieu, na te gaan hoe het productieproces kan gewijzigd worden zodat geen of minder van deze reststof ontstaat. Deze benadering hangt samen met de toenemende betrokkenheid van de doelgroepen bij het milieubeleid. Binnen deze benadering situeert zich onder meer de levenscy-

clusanalyse (“life cycle analysis” – LCA), waarbij producten op hun milieu-effecten worden bekeken “van wieg tot graf” (winning van grondstoffen, de productie van het product, het transport, het gebruik en de verwijdering van het post-consumer afval). Een specifieke vorm van levenscyclusanalyse probeert als laatste stap te streven naar recyclage en hergebruik (“van wieg tot wieg”). In de milieuwetgeving vinden wij dergelijke benadering echter vooralsnog nauwelijks terug, behoudens bij bepaalde op vrijwilligheid gebaseerde maatregelen (bv. het toekennen van een ecolabel). De idee van levenscyclusdenken is wel prominent aanwezig in het ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalstromen en afvalstoffen.

4. MILIEURECHT ALS RECHTSGEBIED

Het milieurecht is een functioneel rechtsgebied met een eigen voorwerp en systematiek. Als functioneel rechtsgebied vormt het milieurecht een dwarsdoorsnede met de traditionele indelingen van de rechtsgebieden. Het bedient zich zowel van publiekrecht (regelt de organisatie van de staat en de verhouding tussen de burger en de overheid: bv. het grondwettelijk recht, het bestuursrecht, het fiscaal recht en het strafrecht) als privaatrecht (regelt private betrekkingen die geen verband houden met de uitoefening van het staatsgezag: bv. het aansprakelijkheidsrecht, het contractenrecht en het handelsrecht). Ook strekt het milieurecht zich uit over het internationaal, het Europees en het nationaal recht. Ten slotte heeft het milieurecht naast een bijzonder voorwerp (de milieubescherming) ook een eigen systematiek, waarin specifieke instrumenten centraal staan (denken wij maar aan milieukwaliteitsnormen, emissienormen, immissienormen, enz.). Juist dit maakt dat men mag spreken van een nieuw rechtsgebied.

Het milieurecht wordt traditioneel opgedeeld in twee grote luiken: het milieuhygiëneright enerzijds en het natuurbeschermingsrecht anderzijds. Een aantal zogenaamde horizontale maatregelen overstijgen deze opdeling, zo bijvoorbeeld de regelgeving inzake de milieueffectenbeoordeling. Daarnaast zijn er ook nog enkele aanleunende rechtsgebieden zoals het energierecht, de ruimtelijke ordening en het veiligheidsrecht.

HOOFDSTUK 2

INSTRUMENTEN VAN HET MILIEUBELEID

1. ALGEMEEN

Een van de manieren om het milieubeleid gestalte te geven is door het gebruik van juridische instrumenten (zoals een vergunningsplicht voor de exploitatie van hinderlijke inrichtingen). De milieubeleidsinstrumenten kunnen worden ingedeeld volgens hun functie:

- de regulering van het menselijk handelen (en op internationaal niveau: het handelen van staten);
- de organisatie van de besluitvorming (binnen de overheid) en de rechtsbescherming (van de burger tegen de overheid)(bv. grondrechten, milieubeleidsplanning, milieukwaliteitsnormen);
- en de organisatie van de handhaving, met inbegrip van het herstel van schade (b.v. administratieve sancties).

Sommige instrumenten vervullen meer dan één functie. Een vergunningsplicht bijvoorbeeld is regulerend van aard (men mag een bepaalde activiteit niet uitoefenen zonder vergunning) doch heeft ook betrekking op de besluitvorming (wie verleent de vergunning, enz).

Hierna wordt enkel ingegaan op de regulerende instrumenten. De andere komen later aan bod. De regulerende instrumenten van het milieubeleid kunnen worden ingedeeld naargelang zij directe dan wel indirecte regulering beogen.

2. DIRECTE REGULERING

Met directe regulering, ook wel aangeduid met de termen “command and control”, wordt bedoeld dat het gewenste gedrag op dwingende wijze en vrij nauwkeurig wordt voorgeschreven door middel van verbods- en gebodsbepalingen (bv. vergunningsplichten).

Binnen de directe regulering wordt een onderscheid gemaakt tussen doel- en middelenvoorschriften. Een doelvoorschrift geeft een resultaat aan dat moet worden bereikt, maar laat de rechtsonderhorige vrij in de keuze van de middelen om dat resultaat te bereiken (bv. geen overdreven hinder veroorzaken). Een middelenvoorschrift daarentegen geeft precies aan welke middelen de rechtsonderhorige moet aanwenden (bv. de deuren van de varkensstallen dichthouden). De bedrijfswereld verkiest over het algemeen om in de milieuwetgeving eerder te werken met doelvoorschriften dan met middelenvoorschriften. Het is dan de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijfsleiders om de meest geschikte middelen in te zetten om de doelvoorschriften na te leven.

Bij directe regulering wordt veel gebruik gemaakt van verbods- en gebodsbepalingen. Deze houden een verplichting in een bepaalde handeling niet of juist wel te stellen. Een absoluut verbod of gebod, dit is een verbod of gebod waarvan geen ontheffing kan worden gegeven, vindt men weinig in de milieuwetgeving. Veelal zijn verbods- of gebodsbepalingen in relatieve termen geformuleerd. Dit betekent dat er kan worden van afgeweken door het verlenen van een toelating, wat praktisch gezien neerkomt op een vergunningsplicht. Een milieuvergunningstelsel vormt een zeer belangrijk instrument van het milieubeleid, waar van oudsher veel gebruik wordt van gemaakt. Een ganse reeks milieubelastende activiteiten zijn verboden, behoudens wanneer men een vergunning bekomt. De vergunning is in beginsel een precisie-instrument. Geval per geval kan de overheid uitmaken of een bepaalde activiteit op een bepaalde plaats toelaatbaar is of niet en zo ja onder welke voorwaarden. Een variant van een vergunning, voor weinig belastende activiteiten, is een melding. Ook een erkenning (bv. voor afvalophalers) is vergelijkbaar.

In de vergunning, of in algemene of sectorale regels (geldend voor een bepaalde categorie van installaties), kunnen verschillende soorten technische voorschriften (normen) worden opgelegd, die als milieuvoorwaarden dienen te worden nageleefd door exploitanten van hinderlijke inrichtingen, enz. Onder deze bron-gerichte normen kan een nader onderscheid gemaakt worden tussen emissienormen, immissienormen, blootstellingsnormen, ontwerp- en constructienormen, bedrijfs- en gebruiksnormen, inplantingsnormen en veiligheidsafstanden.

Emissienormen (of emissiegrenswaarden) bepalen voor het geval waarin verontreinigingsfactoren in het milieu worden gebracht door middel van daartoe bestemde afvoerkanalen (geleide bronnen) de maximaal toelaatbare emissie (uitstoot of uitwerp van verontreinigingsfactoren). Emissienormen kunnen onder meer worden uitgedrukt in hoeveelheden verontreinigingsfactoren per hoeveelheid aangewende grondstof, productiecapaciteit of gefabriceerd product (vrachten, bv. 10 mg vinylchloride/kg polyvinylchloride), per tijdseenheid (vrachten, bv. 5 g/uur stofdeeltjes in het geloosde afvalgas), of per eenheid geloosd afvalgas of

afvalwater (concentraties, bv. 10 mg/Nm³ stofdeeltjes in het geloosde afvalgas). Meestal zal de exploitant de nodige technische voorzieningen moeten treffen om de controle van de naleving van de emissienormen mogelijk te maken (meetopeningen, meetputten) en zal hij permanente of periodieke metingen moeten doen, waarvan de resultaten worden bijgehouden (meet- en registratieverplichtingen).

Immissienormen bepalen voor het geval waarin verontreinigingsfactoren niet door middel van daartoe bestemde afvoerkanalen worden geëmitteerd (niet-geleide bronnen) de maximaal toelaatbare immissie (bijkomende belasting rond de bron). Immissienormen kunnen onder meer worden uitgedrukt in hoeveelheden verontreinigingsfactoren per hoeveelheid lucht, water of vaste stof; of in het geval van stofneerslag, in hoeveelheid per oppervlakte-eenheid per tijdseenheid. Zij kunnen ook bepalen welke effecten op levende organismen niet mogen worden teweeggebracht. Wanneer emissie- of immissienormen uitgedrukt worden in fysische, chemische of biologische grootheden, worden ook best de methoden vastgelegd waarmee deze grootheden geldig gemeten kunnen worden. Ook moet bepaald worden wie deze metingen mag uitvoeren (erkenning van de laboratoria). Immissienormen worden vaak gebruikt bij de bestrijding van de geluidshinder.

Vooralszake stralingsbescherming vinden wij ook *blootstellingsnormen* in de wetgeving terug. Deze bepalen een maximale dosis waaraan werknemers of andere mensen mogen worden blootgesteld (bv. 0,02 W/kg gemiddeld over 6 minuten).

Ontwerp- en constructienormen bepalen aan welke technische voorwaarden moet worden voldaan bij het ontwerpen en bouwen van inrichtingen of onderdelen daarvan (bv. de lozingskanalen dienen van onbrandbare materialen te zijn).

Bedrijfs- en gebruiksnormen bepalen met welke technische voorwaarden en praktische gedragsregels rekening moet worden gehouden bij het exploiteren van een inrichting. Bedrijfs- en gebruiksnormen kunnen onder meer betrekking hebben op grondstoffen, brandstoffen en productieprocessen, evenals op de tijd gedurende dewelke inrichtingen of onderdelen daarvan mogen worden gebruikt (bv. de installatie dient in goede staat te worden onderhouden; rustversturende werkzaamheden zijn verboden tussen 19u en 7u). Bedrijfs- en gebruiksnormen voor verplaatsbare inrichtingen en voor activiteiten, kunnen zowel betrekking hebben op voormelde aspecten als op de plaats waar ze mogen worden opgesteld of uitgeoefend (bv. het smelten van lood moet in een afzonderlijke ruimte gebeuren).

Inplantingsnormen bepalen aan welke voorwaarden, met inbegrip van afstandsregels, moet worden voldaan bij het inplanten van vaste inrichtingen of onderdelen daarvan (bv. het is verboden een bepaalde inrichting te exploiteren in of op minder dan 50m afstand van een waterwinningsgebied).

Veiligheidsafstanden bepalen aan welke afstandsregels om veiligheidsredenen moet worden voldaan voor wat betreft het inplanten van vaste inrichtingen of onderdelen daarvan ten opzichte van mekaar en voor wat betreft de opslag van gevaarlijke stoffen (bv. oxiderende stoffen moeten in een afgescheiden ruimte worden opgeslagen).

Naast tal van normen in het kader van een milieuvergunningenstelsel bestaan er nog vele andere vormen van directe regulering, allerlei voorschriften die moeten worden nageleefd. Dat is overigens niet enkel het geval binnen het milieuhygiëne-recht, maar ook binnen het natuurbeschermingsrecht en de ruimtelijke ordening. Zo wordt in het kader van de ruimtelijke ordening het bouwen en een reeks vergelijkbare handelingen onderworpen aan een stedenbouwkundige vergunning, en worden in deze vergunning en eventueel ook in de wetgeving een aantal stedenbouwkundige voorwaarden opgelegd (zoals een maximale bouwhoogte, een minimale afstand tot de perceelsgrenzen, enz.). Typisch voor de ruimtelijke ordening is dat ruimtelijke bestemmingsplannen centraal staan, dit wil zeggen plannen waarin aan gebieden functies worden toegekend (bv. woongebied, agrarisch gebied, industriegebied) (bv. in het Vlaamse Gewest de vroegere gewestplannen en de ruimtelijke uitvoeringsplannen). Aan deze bestemmingen zijn dan in de wetgeving en soms in de plannen zelf bestemmingsvoorschriften verbonden (die ingaan op wat binnen deze gebieden al dan niet is toegelaten) (bv. in het Vlaamse Gewest de stedenbouwkundige voorschriften in ruimtelijke uitvoeringsplannen).

Tot slot vermelden we nog de productnormen. Productnormen bepalen welke niveaus van verontreiniging of hinder niet mogen worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product (handelswaren, grondstoffen, verkeers- en vervoermiddelen). Ze kunnen ook de kenmerken van het ontwerp of de eigenschappen van een product specificeren of de wijze van gebruik ervan. Productnormen zijn doorgaans gerelateerd aan het op de markt brengen van producten: alleen die producten die eraan voldoen, mogen op de markt worden gebracht. Zij kunnen ook specificaties bevatten voor de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.

3. INDIRECTE REGULERING

Doorheen de jaren is de aard van het milieurecht tot op zekere hoogte gewijzigd. Daar waar dat de overheid aanvankelijk als een sturende overheid direct regulerend optrad, is zij geleidelijk aan meer en meer opgeschoven richting indirecte regulering. Onder indirecte regulering verstaat men vormen van regulering waarbij wordt geappelleerd aan de eigen verantwoordelijkheid van de burger om het

gewenste gedrag aan te nemen. De overheid probeert de burger en het bedrijfsleven aan te zetten tot een bepaald gedrag, eerder dan dat gedrag direct op te leggen. De overheid wil ook meer de markt laten werken. Er wordt vanuit verschillende hoeken gevraagd dat de overheid niet steeds zou overgegaan tot directe regulering, maar veel meer aandacht zou besteden aan instrumenten die een indirecte regulering beogen.

De indirecte regulering omvat de zogenaamde economische en sociale instrumenten.

Bij *economische instrumenten* worden materiële voordelen of nadelen gekoppeld aan milieuvriendelijk respectievelijk -onvriendelijk gedrag; zij zijn dus gebaseerd op transactie. Hieronder vallen in de eerste plaats allerlei vormen van financiële steunverlening. De overheid kan milieu-investeringen of milieuvriendelijk gedrag stimuleren door dit gedrag financieel aan te moedigen door het toekennen van subsidies (bv. voor auto's met een lage CO²-uitstoot, voor een roetfilter, voor de bebossing van landbouwgronden, voor zonnepanelen (via een minimusteun voor de verkregen groenestroomcertificaten), en de ecologiepremie voor milieu- en energieinvesteringen), het verlenen van zachte leningen (dit zijn leningen met een intresttarief dat lager ligt dan op de markt) of het geven van fiscale voordelen (bv. de belastingsaftrek voor energieinvesteringen, de lagere accijns voor loodvrije benzine of zwavelarme brandstoffen in België).

In de tweede plaats bestaan er ook milieuheffingen.² Milieuheffingen kunnen op verschillende wijzen geclassificeerd worden. Vanaf het begin van de jaren 1990 werd actief gewerkt aan de invoering van milieuheffingen. Het doel was veelal dubbel: enerzijds een instrument vormen waarmee gedragsveranderingen konden worden teweeggebracht en anderzijds een bron van inkomsten voorzien voor de overheid. Traditioneel wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen regulerende en financieringsheffingen. Regulerende heffingen beogen een gedragsbeïnvloeding. Door het duurder maken van een bepaald milieuschadelijk gedrag, beoogt men bij producenten en consumenten een gedragswijziging te veroorzaken (bv. in België de milieutaksen of ecotaksen op verpakkingen, batterijen en wegwerpproducten). Financieringsheffingen daarentegen beogen de kosten van overheidsinvesteringen op milieugebied toe te rekenen aan de gebruikers of de veronderstelde gebruikers ervan (bv. de Vlaamse waterheffing voor wat de huishoudens betreft). Soms hebben financieringsheffingen een duidelijk regulerende bijwerking, dit kan op termijn de financiële leefbaarheid in het gedrang brengen wegens het wegsmelten van de heffingsbasis. Ook regulerende heffingen verschaffen de overheid, zolang de doelstelling niet is bereikt (volledige gedragswijziging),

² Zie B. VANHEUSDEN en C. VANDERKERKEN (eds.), *Fiscaliteit en Milieu. Status quaestionis inzake milieu-, energie- en leegstandsheffingen*, Gent, Larcier, 2008, 194 p.

bepaalde financieringsmiddelen. Voor sommige heffingen is het niet duidelijk of zij al dan niet een regulerende, dan wel een financieringsheffing zijn.

Juridisch gezien kan men onder de milieuheffingen een onderscheid maken tussen retributies (aanrekening van de kostprijs van de dienstverlening door de overheid, bv. de prijs voor een bodemattest in het Vlaamse Gewest) en belastingen (geen onmiddellijke tegenprestatie vanwege de overheid, bv. de heffing op waterverontreiniging in het Vlaamse Gewest).

De opbrengst van de heffing kan de schatkist als geheel ten goede komen of kan daarentegen geaffecteerd worden voor welbepaalde uitgaven. In dat laatste geval spreekt men van bestemmingsheffingen. In het Vlaamse Gewest zijn alle milieuheffingen bestemmingsheffingen, zij komen ten goede aan het MINA-fonds waaruit enkel milieu-uitgaven kunnen gefinancierd worden.

Naast de milieusubsidies en -heffingen bestaan er nog verscheidene andere economische instrumenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om statiegeldsystemen, die inhouden dat een toeslag wordt gelegd op de prijs van potentieel vervuilende producten (bv. op glazen flessen). Wanneer de producten (of de overblijfselen) worden teruggebracht naar een inzamelingspunt, wordt de toeslag terugbetaald. Het tarief van het statiegeld staat los van de milieukosten van niet-inleveren. Varianten op het statiegeld zijn de retourpremie (bv. in België bij batterijen) en het verpakkingskrediet (bv. in België bij nijverheidsverpakkingen).

Een gelijkaardige doelstelling kan worden bereikt via het opleggen van een aanvaardings- of terugnameplicht. Eindverkopers, tussenhandelaars, invoerders en producenten worden op die manier terug geconfronteerd met hun producten eens zij het afvalstadium hebben bereikt. Zij moeten dan zorgen voor hetzij recyclage, hetzij verwijdering ervan. De consument heeft van zijn kant het recht bij aanschaf van een nieuw product (terugnameplicht) of los daarvan (aanvaardingsplicht) het afgedankte product in te leveren bij de verkoper. Dit zet de producenten aan tot milieuvriendelijke producten.

Ten slotte kan men ook verhandelbare emissierechten als een economisch instrument beschouwen. Een systeem van verhandelbare emissierechten houdt in dat de overheid de maximaal aanvaardbaar geachte hoeveelheid vervuiling per periode vastlegt en op basis daarvan emissierechten verstrekt dan wel verkoopt die de producenten of consumenten het recht geven per aangeduide periode een bepaalde hoeveelheid van een verontreinigingsfactor uit te stoten. Wanneer een houder van emissierechten minder emitteert dan de hem verleende of aangekochte emissierechten hem toelaten, kan hij het overschot aan emissierechten verkopen of verhandelen aan een andere producent of consument. Na deze transactie mag deze laatste dan meer emitteren dan hem oorspronkelijk was toegestaan. Het

voordeel van dit instrument ligt hem vooral in de marktconforme regulering (er ontstaat een markt voor emissierechten) en in de kostenbesparing voor de bedrijfs-wereld (de emissies kunnen daar worden verminderd waar de kostprijs voor de vermindering het laagst is). Er zijn evenwel talrijke problemen die maken dat een systeem van verhandelbare emissierechten zeker in een dichtbevolkt land niet eenvoudig in de praktijk te brengen is. Vooreerst is er de moeilijke vaststelling van het totale emissieniveau waarvan men vertrekt. Een belangrijke vraag daarbij is ook welke “waarde” men aan de huidige vergunningen moet toekennen. Vervolgens rijst het probleem van de begrenzing van de marktruimte, de betrokken sectoren en de periode. Te ruime opvattingen in dit verband kunnen leiden tot een concentratie van de vervuiling en tot opvulling van de emissieruimte. Tevens kan men de vraag stellen naar de verenigbaarheid met de wenselijkheid de mogelijkheden tot inspraak en participatie voor de bevolking niet te zeer te beperken. Bovendien lijkt een systeem van verhandelbare emissierechten voor bepaalde milieuproblemen ongeschikt (bv. het oplossen van plaatselijke zomersmog tegenover het terugdringen van broeikasgassen).

Met de *sociale instrumenten* wil men het gedrag van betrokkenen veranderen door hun motivering te vergroten, door overleg en overreding. Daaronder rangschikt men onder meer informatieoverdracht (bv. milieueducatie), die gebeurt door de overheid, door verenigingen enz. Heel wat bedrijven en/of bedrijfssectoren nemen doen ook aan zelfregulering en nemen bijvoorbeeld vrijwillig gedragscodes (*codes of conduct*) of codes van goede praktijk aan.

Een ander belangrijk sociaal instrument is het maken van vrijwillige afspraken tussen de overheid en het bedrijfsleven. Deze zogenaamde milieubeleidsovereenkomsten of -convenanten beogen een alternatief te bieden voor de wetgeving. Het bedrijfsleven verbindt er zich toe bepaalde inspanningen op milieugebied te doen en in ruil onthoudt de overheid zich ervan wetgeving uit te vaardigen. Het instrument wordt opgevat als een aanvulling op de klassieke milieubeleidsinstrumenten. In België kwamen er zowel op nationaal (versnelde uitbanning CFK's, kwikbatterijen) als op regionaal vlak (elektrisch en elektronisch afval, afvalbanden, ...) dergelijke overeenkomsten tot stand. Dit is dan doorgaans met bedrijfsorganisaties, niet met individuele bedrijven. Tegen het instrument van de milieuconvenant worden bepaalde bezwaren geuit (gebrek aan inspraak, onduidelijkheid van de partijen aan de zijde van het bedrijfsleven, gebrekkige sanctionering) welke kunnen opgevangen worden door het vaststellen van een duidelijk wettelijk kader waarbinnen dergelijke convenanten afgesloten kunnen worden, zoals in het Vlaamse Gewest is gebeurd.

Ook tussen overheden onderling zijn overeenkomsten mogelijk. Zo kan een gemeente of provincie met de Vlaamse overheid een samenwerkingsovereenkomst sluiten op vlak van milieu. In ruil voor het uitvoeren van een aantal acties

krijgt de gemeente/provincie financiële en inhoudelijke ondersteuning van de Vlaamse overheid.

Ook aan de hand van tal van milieu- en energielabels probeert men het gedrag van consumenten, bedrijven, overheden, te sturen. Milieulabels spelen in op het groeiende milieubewustzijn van de consument enerzijds en het toenemend gebruik van het milieuargument in de public relations van bedrijven anderzijds. Ze moeten de consument toelaten te opteren voor een milieuvriendelijker product. Met betrekking tot het ecolabel bestaat er een Europees wettelijk kader.

Naast milieulabels voor producten bestaan er ook labels voor milieuvriendelijke productieprocessen. Hiervoor dient een (periodieke) milieu-audit te gebeuren, waarbij een systematische doorlichting gebeurt van de prestaties van een bedrijf op milieugebied. Er wordt daarbij zowel naar juridische (wordt de wetgeving nageleefd), organisatorische (hoe functioneert het milieubeheersysteem) als technologische aspecten (hoe functioneren de technische milieuvorzieningen) gekeken. Het is een managementinstrument dat moet toelaten de prestaties op milieugebied te verbeteren, maar het kan ook in de public relations gebruikt worden. De Europese wetgeving terzake speelt op dat laatste in. Bedrijven die zich aan milieu-audits onderwerpen en goed scoren kunnen, na validering door externe deskundigen, het recht krijgen om een label te gebruiken op hun briefpapier, folders, enz.

HOOFDSTUK 3

BRONNEN VAN HET MILIEURECHT EN VINDPLAATSEN

1. INTERNATIONAAL RECHT

Een eerste bron van milieurecht is terug te vinden in het internationaal recht. De rechtsbronnen in het internationaal milieurecht zijn het internationaal gewoonterecht, de internationale algemene rechtsbeginselen, en de verdragen. Aangezien milieuverontreiniging zeer vaak een grensoverschrijdende invloed heeft, zijn internationale afspraken in dergelijke gevallen aangewezen. Er worden uiteenlopende termen gebruikt om een internationaal bindend akkoord aan te duiden, bv. in het Engels: ‘treaty’, ‘convention’ en ‘agreement’. In het Nederlands vindt men in de officiële vertalingen het vaakst de termen ‘verdrag’ en ‘overeenkomst’. Het gebruik van die verschillende benamingen heeft overigens geen juridische gevolgen.

Geen echte rechtsbron is de soft-law, waarmee niet-bindende regels worden aangeduid (zoals de Verklaring van Rio de Janeiro van 13 juni 1992 over milieu en ontwikkeling en de ministeriële Noordzeeverklaringen). Het gaat om regels die het gedrag tot wie zij zijn gericht, willen beïnvloeden, maar die geen rechten of verplichtingen bevatten, met andere woorden niet afdwingbaar zijn.

Ook de rechtspraak (uitspraken van internationale rechtscolleges, zoals het Internationaal Gerechtshof te Den Haag, en arbitragebeslissingen) en rechtsleer (rechtsgeleerde commentaren) zijn geen echte rechtsbronnen, maar bronnen die wel kunnen helpen de juiste draagwijdte van de rechtsbronnen vast te stellen.

Over de hiërarchie tussen de rechtsbronnen bestaat geen eenduidige visie in de rechtsleer. Wellicht mag worden aangenomen dat regels van internationaal gewoonterecht bovenaan staan. Zo heeft het Hof van Justitie van de EU aanvaard dat de Europese instellingen bij het uitoefenen van hun (wetgevende) bevoegdheden het internationaal gewoonterecht moeten naleven.³ Voor de rest zijn de rechtsbronnen gelijkwaardig.

³ HvJ 14 november 1992, nr. C-286/90, Poulsen en Diva Navigation, *Jur. H.v.J.* 1992, I-6019, r.o. 9.

Wat de vindplaatsen betreft, is de meest efficiënte manier om de tekst van verdragen en soft-law inzake milieubescherming terug te vinden, zeker als het gaat om recente teksten, te zoeken op het internet. Een eerste probleem is echter dat er geen website bestaat waarop alles te vinden is. Men zal om het zoeken te beperken, bij voorkeur moeten weten binnen welke organisatie het verdrag of de soft-law is totstandgekomen (bv. www.unep.org; www.un.org; www.unece.org). Een tweede probleem is dat wel de Engelse tekst, maar meestal niet de Nederlandse versie op deze websites wordt aangeboden. Sommige verdragen hebben een eigen website waarop men de tekst van het verdrag kan terugvinden (bv. www.ospar.org). Op de vermelde websites wordt ook dikwijls andere nuttige informatie aangeboden, zoals recente beslissingen van de conferentie van de verdragspartijen, een lijst van de verdragspartijen, de datum van inwerkingtreding, (soms) een korte samenvatting van het verdrag, enz. Wanneer de Nederlandse tekst niet beschikbaar is op deze websites, kan men een poging doen op de websites van de Europese Unie en de Belgische overheid ([\[http://europa.eu\]](http://europa.eu); [\[www.health.belgium.be/eportal/Environment/index.htm\]](http://www.health.belgium.be/eportal/Environment/index.htm)). Dit zal doorgaans alleen lukken voor deze verdragen waar de Europese Unie respectievelijk België bij betrokken is. De verdragen en andere internationale overeenkomsten waarbij België partij is, verschijnen normaal ook steeds in het *Belgisch Staatsblad* (www.staatsblad.be of www.just.fgov.be).

Ook om internationale milieurechtspraak te raadplegen, biedt het internet mogelijkheden. Vooreerst kan men terecht op de websites van de rechtsprekende instanties zelf (bv. [\[www.icj-cij.org\]](http://www.icj-cij.org); www.echr.coe.int; www.wto.org). Anders dan voor de wetgeving, behoren ook de meeste internationale of Europese tijdschriften inzake milieurecht tot de belangrijke bronnen. Overigens ook de meeste nationale tijdschriften inzake milieurecht nemen belangrijke internationale milieurechtspraak op (doorgaans in verkorte vorm, soms in het Nederlands).

Voor rechtsleer inzake internationaal milieurecht wordt verwezen naar de bibliografie in het volgende hoofdstuk.

2. EUROPEES RECHT

Een van de belangrijkste bronnen van milieurecht is heden ten dage het Europese recht. Uit een Nederlandse studie blijkt dat in Nederland zo maar even 66% van de toepasselijke milieuwetgeving beïnvloed is vanuit de Europese Unie (EU).⁴

⁴ W. DOUMA, K. PIETERS, K. FEENSTRA en R. KOCH-HARTMANOVÁ, *Pilot – Monitor EU invloed, een onderzoek naar de realiseerbaarheid van een Permanente Monitor voor het meten van de invloed van Europese regelgeving op in Nederland geldende wet- en regelgeving*, T.M.C. Asser Instituut, 2007, 40.

Hoogstwaarschijnlijk is de situatie in het Vlaamse Gewest vergelijkbaar. De juridische invloed van het Europese recht is ook beduidend groter dan het internationale recht en dat omwille van enkele belangrijke verschilpunten (zoals o.m. de bevoegdheidsoverdracht aan de EU en de doorwerking van het recht in de nationale rechtsorde, *cf. infra*).

Het Europees milieurecht wordt opgedeeld in enerzijds het primair unierecht en anderzijds het secundair unierecht. Het primair unierecht is terug te vinden in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).⁵ Deze verdragen zelf bevatten talrijke bepalingen die rechtstreeks of onrechtstreeks relevant zijn voor het milieubeleid, zoals de bepalingen over de interne markt en de titels milieu en energie, waarover verder meer. Op grond daarvan kan de EU op bepaalde terreinen rechtsregelen stellen die gelden ten aanzien van de lidstaten en hun ingezetenen (het secundair of afgeleid unierecht). Het secundair unierecht bestaat uit een toenemend aantal richtlijnen en verordeningen uitgevaardigd met betrekking tot de meest diverse aspecten van milieuzorg.

Artikel 288 VWEU bepaalt dat de Europese instellingen, teneinde de bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vaststellen. Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Verordeningen dienen niet te worden omgezet in het nationaal recht. Eenieder kan zich op een verordening beroepen vanaf het moment dat ze in werking is getreden. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. Aan de nationale instanties wordt echter de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. In beginsel dient een richtlijn dus eerst in interne wetgeving omgezet te worden, vooraleer er rechtsgevolgen aan verbonden kunnen worden. Een richtlijn bevat een datum (omzettingsdatum) tegen dewelke de richtlijn moet zijn tenuitvoergelegd (men spreekt ook wel van implementatie, wat slaat op de omzetting in het nationaal recht alsook op het brengen van de feitelijke situatie in overeenstemming met de richtlijn). Een besluit is verbindend in al zijn onderdelen. Indien de adressaten worden vermeld, is het alleen voor hen verbindend. Aanbevelingen en adviezen zijn niet verbindend.

Wat de vindplaatsen betreft, is de meest efficiënte manier om de tekst van Europese (milieu)wetgeving terug te vinden is, zeker als het gaat om recente teksten, te zoeken op het internet via de website EUR-Lex van de Europese Unie (<http://eur-lex.europa.eu>). Op deze website is onder meer het Publicatieblad terug te vinden alsook verscheidene zoekopties. De website bestaat in de 23 officiële talen van de

⁵ Daarnaast gelden ook nog de EURATOM-Verdragen.

EU. Daarnaast is het ook nuttig om op de websites van de relevante Directoraten-Generaal (DG) van de Europese Commissie te gaan kijken:

- DG Milieuzaken: <http://ec.europa.eu/environment>;
- DG Climate Action: http://ec.europa.eu/clima/news/index_en.htm;
- DG Energy: http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm.

Via deze websites kan men ook andere nuttige informatie bekomen, zoals persberichten, publicaties, statistieken, enz. De meeste informatie is enkel beschikbaar in het Engels.

De Europese (milieu)rechtspraak is terug te vinden op de website van het Hof van Justitie (<http://curia.europa.eu>). Ook de internationale en Europese tijdschriften inzake milieurecht behoren tot de belangrijke bronnen. Ook kan men soms in algemeen Europeesrechtelijke tijdschriften milieurechtspraak terugvinden. Tevens nemen de meeste nationale tijdschriften inzake milieurecht belangrijke Europese milieurechtspraak op (doorgaans in verkorte vorm, soms in het Nederlands).

Voor rechtsleer inzake Europees milieurecht wordt verwezen naar de bibliografie in het volgende hoofdstuk.

3. NATIONAAL/REGIONAAL RECHT

3.1. ALGEMEEN

De rechtsbronnen in het milieubeleid in België zijn zeer verscheiden. Vooreerst zijn er de specifieke rechtsbronnen in België. Naast de Grondwet zijn dit de wetgevende akten en besluiten op federaal niveau en gewestelijk niveau, de algemene rechtsbeginselen en de gewoonte. Zoals in het internationaal en Europees milieubeleid worden de soft-law, de rechtspraak en de rechtsleer niet als echte rechtsbronnen beschouwd. Daarnaast zijn er de rechtsbronnen op internationaal en Europees niveau die natuurlijk ook in de Belgische rechtsorde een rol spelen.

België is een rechtstaat en de overheid is derhalve gebonden aan het legaliteitsbeginsel of wettigheidsbeginsel. Dit betekent dat de verhouding tussen de verschillende rechtsnormen wordt beheerst door de leer van de hiërarchie van de rechtsnormen. Deze leer houdt in dat een lagere norm de hogere dient te respecteren. Dit wil niet alleen zeggen dat een lagere overheid verplicht is volgens de rechtsnormen van de hogere overheden te handelen, maar ook dat de overheid bij het nemen van een individuele beslissing gehouden is de algemene rechtsnormen van zichzelf (*patere legem quam ipse fecisti*) of andere (zelfs lagere) overheden te eer-

biedigen.⁶ Ook dient een lagere rechtsnorm in beginsel een rechtsgrond te vinden in een hogere. Het is echter wel niet zo dat de rechter elke rechtsnorm die strijdig is met een hogere rechtsnorm moet vernietigen of buiten beschouwing laten. Dit hangt immers af van de mogelijkheden van rechtsbescherming. De positie van de internationale en Europese rechtsnormen in de Belgische rechtsorde wordt lager uiteengezet.

Hieronder worden de belangrijkste voor België specifieke rechtsnormen besproken. Bij de bespreking van de bevoegdheidsverdeling in België (*cf. infra*) zal nog blijken dat de belangrijkste bronnen van het milieurecht terug zijn te vinden op het niveau van de gewesten. Het nationale recht speelt echter ook nog een belangrijk rol als bron van milieurecht. Het gaat dan in de eerste plaats om de Grondwet. In de tweede plaats beschikt de federale overheid nog steeds over enkele milieubevoegdheden en kan het tevens zijn dat oude federale milieuwetgeving nog van toepassing is. In de derde plaats kan ook bestaand nationaal recht in andere rechtstakken van belang zijn voor het milieurecht. Dat is bijvoorbeeld het geval met verscheidene bepalingen in het Burgerlijk Wetboek.

3.2. GRONDWET

De Grondwet bevat de fundamentele rechtsregels met betrekking tot de werking en de organisatie van en de verhouding tussen de gezagsinstanties en de rechtsonderhorigen. Zij bevat in tegenstelling tot andere wetgeving zelf de regels volgens dewelke zij kan gewijzigd worden. Ofschoon de Grondwet hiërarchisch bovenaan staat, is dit voor een deel een theoretische aangelegenheid. Immers wetgevende akten kunnen door het Grondwettelijk Hof slechts aan bepaalde artikelen van de Grondwet worden getoetst.

3.3. WETTEN, DECRETEN EN ORDONNANTIES

Na de Grondwet en de internationale en Europese rechtsnormen zijn de wetgevende akten de hiërarchisch hoogste rechtsbronnen. In het federale België zijn er drie verschillende wetgevende akten, met name wetten, decreten en ordonnances. Een wet is een rechtsnorm die door het federale Parlement is aangenomen en door de Koning werd bekrachtigd en afgekondigd. Een decreet is een rechtsnorm die aangenomen is door het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap of het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, en die door hun respectieve regering werd bekrachtigd en afgekondigd.

⁶ RvS 15 februari 1990, nr. 34.062, Provincie West-Vlaanderen, RW 1991-92, 2.

Een ordonnantie is de wetgevende akte van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Wetten, decreten en ordonnanties staan hiërarchisch op hetzelfde niveau.

Het wetgevend initiatief kan uitgaan van de regering (wetsontwerp, ontwerp van decreet of ordonnantie) of van één of meerdere leden van de wetgevende kamers (voorstel). Gaat het wetgevingsinitiatief uit van de regering dan wordt het voorontwerp in de regering besproken, en ter advies overgezonden naar de Raad van State, afdeling wetgeving. Eenmaal geadviseerd door de Raad van State, wordt het voorontwerp voorgelegd aan het parlement en is er sprake van een ontwerp van wet, decreet of ordonnantie. Gaat het initiatief uit van een lid van de wetgevende kamers, dan moet dit voorstel door de wetgevende kamer waar het ingediend wordt in overweging worden genomen; een advies van de Raad van State is in principe niet vereist. Op Vlaams niveau moeten voorontwerpen van decreet die betrekking hebben op milieumateries verplicht ter advies worden voorgelegd aan de Minaraad, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en (vervolgens) aan de Raad van State, afdeling wetgeving. Voor voorstellen van decreet geldt deze verplichting niet, wat niet wegneemt dat een facultatief advies aangewezen kan zijn. Er volgt een behandeling in de bevoegde commissie van de wetgevende kamer, en ten slotte een behandeling in de plenaire vergadering. Parlementsleden kunnen via het indienen van amendementen de tekst van het voorstel of ontwerp pogen te wijzigen. De behandeling loopt uiteindelijk uit op een stemming over de definitieve tekst. Na de afkondiging volgt de publicatie van de wet, het decreet of de ordonnantie in het *Belgisch Staatsblad*. De inwerkingtreding volgt de 10e dag na publicatie, tenzij de wetgevende akte anders bepaalt.

Een specifieke categorie van wetten, decreten en ordonnanties zijn de bijzondere wetten, decreten en ordonnanties. De Grondwet vereist dat bepaalde aangelegenheden, vooral in verband met de staatshervorming, door bijzondere wetten, decreten of ordonnanties worden geregeld. Bijzondere wetten vereisen een aanwezigheid en meerderheid van $1/2e + 1$ in elke taalgroep, en een totale meerderheid van $2/3e$. Bijzondere decreten of ordonnanties vereisen een aanwezigheid en meerderheid van $2/3e$. Bijzondere wetten, decreten en ordonnanties staan hiërarchisch tussen de Grondwet en de gewone wetten, decreten en ordonnanties in.

De samenwerkingsakkoorden die betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie worden geregeld, alsmede deze die de federale overheid, de gemeenschappen of gewesten zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij wet, decreet respectievelijk ordonnantie. De plaats die deze samenwerkingsakkoorden in de normenhiërarchie innemen is niet eenduidig te beantwoorden. Zeker is dat zij lager staan dan de Grondwet en de bijzondere wet-

ten, decreten en ordonnanties.⁷ Of zij hoger staan dan de (gewone) wetten, decreten en ordonnanties, is onzeker.

3.4. ALGEMENE RECHTSBEGINSELEN

Algemene rechtsbeginselen zijn normen die door de rechter worden afgeleid uit principes die aan de gehele rechtsorde ten grondslag liggen en die om die reden als fundamenteel zijn bestempeld. Bepaalde algemene rechtsbeginselen hebben een grondwettelijke waarde, wat inhoudt dat zij hiërarchisch boven de wetgevende akten staan. Zo heeft het Grondwettelijk Hof reeds wetgevende akten getoetst, zij het indirect via het gelijkheidsbeginsel, aan onder meer het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Andere algemene rechtsbeginselen hebben niet noodzakelijk een grondwettelijke waarde. Het gaat hier meer bepaald om de in hoofdzaak door de Raad van State ontwikkelde beginselen van behoorlijk bestuur. Deze staan in de normenhiërarchie onder de wetgevende akten, doch boven de besluiten.⁸ Zo toetst de Raad van State besluiten onder meer aan het zorgvuldigheidsbeginsel, de onpartijdigheid, het beginsel van de fair play, de hoorplicht en het vertrouwensbeginsel.

3.5. BESLUITEN EN OMZENDBRIEVEN

De door de uitvoerende macht en gedecentraliseerde besturen uitgevaardigde rechtsnormen worden besluiten genoemd. Zij staan onderaan in de normenhiërarchie. Men maakt een onderscheid tussen besluiten met een algemene draagwijdte (ook verordeningen of reglementen genoemd, bv. VLAREM I) en besluiten met een individuele draagwijdte (ook beschikkingen genoemd, bv. het besluit waarbij een milieuvergunning wordt verleend).

Bovenaan in de normenhiërarchie binnen deze categorie staan de besluiten die door de diverse regeringen collegiaal worden genomen in uitvoering van een wetgevende akte: koninklijke besluiten (door de federale regering), besluiten van de Vlaamse regering, de Waalse regering, de Brusselse Hoofdstedelijke regering, enz. De voormelde besluiten worden, indien zij een algemene draagwijdte hebben, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* en treden in werking de 10de dag na de publicatie, tenzij anders is bepaald.

⁷ Arbitragehof 15 januari 1992, nr. 2/92, *BS* 28 februari 1992; 28 november 1996, nr. 68/96, *BS* 18 december 1996; 29 april 1999, nr. 49/99, *BS* 24 juni 1999.

⁸ Cass. 14 juni 1999, *RW* 1999-2000, 1450.

Daaronder vindt men de ministeriële besluiten en besluiten van de staatssecretarissen, die worden getroffen in uitvoering van een wetgevende akte of van hogere besluiten. Ook deze besluiten worden, indien zij een algemene draagwijdte hebben, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* en treden in werking de 10e dag na de publicatie, tenzij anders is bepaald.

De besluiten mogen niet worden verward met ministeriële omzendbrieven, die tot doel hebben een uniforme toepassing van een bepaalde wetgeving te waarborgen. Deze kunnen enkel bindend zijn voor de ambtenaren tot wie zij gericht zijn, die deze wetgeving helpen uitvoeren.

3.6. VINDPLAATSEN

Wat de vindplaatsen betreft, is de meest efficiënte manier om de tekst van (milieu) wetgeving in België terug te vinden, zeker als het gaat om recente teksten, te zoeken op het internet via de website van de Federale Overheidsdienst Justitie (www.just.fgov.be of www.staatsblad.be). De (milieu)wetgeving wordt er onder meer in het Nederlands en Frans aangeboden (onder “Belgisch Staatsblad”) en bovendien kan de gecoördineerde tekst (dit is de tekst waarin ook latere wijzigingen zijn verwerkt) worden geraadpleegd (onder “Belgische wetgeving”). Specifiek voor Vlaamse wetgeving kan men terecht op de website van de Vlaamse Codex (www.codex.vlaanderen.be). Daarnaast is er specifiek voor de milieuwetgeving de Navigator Wetgeving, Leefmilieu, Natuur en Energie (<http://navigator.emis.vito.be>). Ook de websites van de Vlaamse, Waalse of Brusselse overheid bevatten heel wat nuttige informatie (www.vlaanderen.be; www.wallonie.be; www.brussel.irisnet.be).

Om (milieu)rechtspraak in België te raadplegen, biedt het internet ook mogelijkheden. Vooreerst kan men terecht op de website van de rechterlijke instanties zelf (Hof van Cassatie: www.cass.be; Grondwettelijk Hof: www.grondwettelijkhof.be; Raad van State: www.raadvanstate.be; andere hoven en rechtbanken, zij het niet systematisch: www.cass.be of www.juridat.be). Voor de milieurechtspraak behoren ook de tijdschriften inzake milieurecht tot de belangrijke bronnen. Ook kan men soms in algemene juridische tijdschriften milieurechtspraak terugvinden (doorgaans in verkorte vorm).

Voor rechtsleer wordt verwezen naar de bibliografie in het volgende hoofdstuk.

4. PROVINCIAAL EN GEMEENTELIJK RECHT

De provincies en gemeenten behartigen de provinciale en gemeentelijke belangen. Daar kan ook milieuzorg onder vallen. Zij kunnen hiervoor politieverordeningen of –reglementen en individuele besluiten uitvaardigen. Indien een hogere overheid echter reeds opgetreden is, kunnen de provincies en gemeenten slechts aanvullend optreden.

Hiërarchisch staan de politieverordeningen of -reglementen op provinciaal niveau boven deze op gemeentelijk niveau. Op provinciaal niveau kunnen politieverordeningen worden uitgevaardigd door de provincieraad of de provinciegouverneur met het oog op de handhaving van de openbare gezondheid, veiligheid en rust. De politieverordeningen van de provincieraad worden bekendgemaakt in het bestuursmemoriaal van de provincie. De politieverordeningen van de provinciegouverneur worden bekendgemaakt door aanplakking in elk van de betrokken gemeenten. Op gemeentelijk niveau kunnen politieverordeningen worden uitgevaardigd door de gemeenteraad of de burgemeester onder meer met het oog op de handhaving van de openbare gezondheid, veiligheid en rust. De gemeentelijke politieverordeningen worden bekendgemaakt door omroeping of aanplakking in de gemeente. Een politieverordening van de burgemeester geldt slechts voorlopig tot de bekrachtiging op de eerstvolgende gemeenteraad. De ruimte op milieugebied voor dergelijke verordeningen is echter vrij beperkt, zeker op provinciaal niveau.⁹ In bepaalde gemeenten bestaan politieverordeningen die onder meer het lozen in niet-openbare oppervlaktewateren strafbaar stellen, het veroorzaken van lawaaihinder strafbaar stellen, alsook het gebruik van gazonmaaimachines op zondag verbieden, enz.

Helemaal onderaan staan de besluiten met individuele draagwijdte op provinciaal niveau (bv. van de deputatie), en ten slotte op gemeentelijk niveau (bv. door het college van burgemeester en schepenen).

⁹ Zie RvS 10 juli 1973, nr. 15.973, Gemeente Etterbeek, *RW* 1973-74, 2383, noot W. LAMBRECHTS; RvS 2 februari 1983, nr. 22.902, Gemeente Seneffe; Pol. Roeselare 23 juni 1988, *T.Vred.* 1988, 281.

HOOFDSTUK 4

BEKNOPTE BIBLIOGRAFIE

1. WETGEVING

- Codex milieurecht (die Keure)
- Wetboek milieurecht (Larcier)
- Themawetboeken “Bodem in de drie gewesten” en “Milieuvergunningen – Vlarem I en II e.a.” (Larcier)

2. TIJDSCHRIFTEN

- Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)
- Journal for European Environmental and Planning Law (JEEPL)
- European Energy and Environmental Law Review (EEELR)
- Environmental Policy and Law (Env.Pol.)
- Journal of Energy & Natural Resources Law (JENRL)
- Milieu- en Energierecht (MER)
- Tijdschrift voor Milieurecht (TMR)
- Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw (TROS)
- Nieuwsbrief Milieu en Bedrijf

3. ALGEMENE WERKEN

- ANNAERT, L., HEYMAN, J., SOMERS, W., VANCLEYNENBREUGEL, W. en VERHOEVEN, A., *Milieurecht in kort bestek*, Brugge, die Keure, 2005.
- BIRNIE, P., BOYLE, A. en REDGWELL, C., *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- BODANSKY, D., BRUNNEE, J. en HEY, E., *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- DEKETELAERE, K. (ed.), *Handboek Milieu- en Energierecht*, Brugge, die Keure, 2006.

- DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *Milieuzakboekje*, Mechelen, Kluwer (jaarlijks bijgewerkt).
- GEYSSELS, F., MEEUS, R., VANHEULE, J. en HOEBEN, J., *Handhavingszakboekje Milieu*, Mechelen, Kluwer (jaarlijks bijgewerkt).
- JANS, J. en VEDDER, H., *European Environmental Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2008.
- KISS, A. en SHELTON, D., *Guide to International Environmental Law*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- KRÄMER, L., *EU Environmental Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2011.
- LAVRYSEN, L., *Handboek milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2010.
- SANDS, P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- VAN HOORICK, G., *Internationaal en Europees natuurbehoudsrecht*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 1997.
- VAN HOORICK, G., *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2000.

4. REEKEN

- Jaarboek Milieurecht
- Jaarboek Energierecht
- Yearbook of European Environmental Law
- Yearbook of International Environmental Law

DEEL II

INTERNATIONAAL MILIEURECHT

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

Zoals reeds vermeld, is het internationaal milieurecht hoofdzakelijk ontstaan sinds de jaren 1970. Dat betekent echter niet dat er voordien geen rechtsregels met betrekking tot milieubescherming bestonden.

In de 19e eeuw en de eerste helft van de 20e eeuw komen in de eerste plaats verscheidene visverdragen tot stand. Deze hebben betrekking op de vangst op een bepaalde rivier (bv. Donau) of zee (bv. Noordzee) of op bepaalde diersoorten (bv. walvissen). Ze worden gesloten door de landen voor wie de bescherming van de vangst op de rivier/zee/diersoort relevant is. De hoofddoelstelling is niet zozeer de bescherming van het milieu op zich, maar eerder het verzekeren naar de toekomst toe van een economische activiteit. Naast visverdragen worden er onder meer ook verdragen gesloten over trekvogels. Bij deze verdragen is er wel reeds een duidelijke doelstelling van natuurbescherming.

De periode na de Tweede Wereldoorlog tot aan het einde van de jaren 1960 en het begin van de jaren 1970 wordt vooral gekenmerkt door de oprichting van tal van internationale organisaties met bevoegdheden op het vlak van milieu en energie. Het gaat dan onder meer over de VN, de UNECE, de Raad van Europa... Hier-voor verwijzen we naar het volgende hoofdstuk.

Vanaf het einde van de 1960 en het begin van de jaren 1970 is er een spectaculaire ontwikkeling van milieuverdragen. Deze verdragen worden vooral gesloten rond specifieke topics, zoals olie op bepaalde zeeën, zeehonden op Antarctica, de bescherming van de Rijn tegen chemische stoffen, werelderfgoed... Daarnaast is er ook een grote ontwikkeling van de zogenaamde soft law, meer bepaald heel wat actieplannen die worden uitgewerkt, ministeriële verklaringen die worden opgesteld. Soft law is in principe juridisch niet bindend, maar zorgt anderzijds wel voor duidelijke politieke engagementen. De ontwikkeling van de milieuverdragen en van soft law gebeurt grotendeels nog op een *ad hoc*-basis, namelijk wanneer een bepaald milieuprobleem zich voordoet in een bepaalde regio.

Een cruciale gebeurtenis in deze periode is de organisatie van de eerste VN-Wereldmilieuconferentie in 1972 in Stockholm. Deze conferentie wordt gezien als een mijlpaal in de ontwikkeling van het (internationaal) milieurecht. Ze wordt

bijgewoond door meer dan 100 staten en talrijke internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties, de laatste als waarnemers. Er wordt onder meer een verklaring en een actieplan aangenomen. De Verklaring van Stockholm van 16 juni 1972 over het menselijk leefmilieu heeft de grondslag gelegd van het moderne internationaal milieurecht, en vele van haar bepalingen zijn later geconcretiseerd in verdragen. Het beginsel van de ecologische verantwoordelijkheid van staten wordt er op gelijke voet gesteld met het soevereiniteitsbeginsel (*cf. infra*) en voor het eerst wordt duidelijk het verband erkend tussen milieubescherming en economische ontwikkeling. Van de uitvoering van wat overeengekomen was in Stockholm, kwam onder meer door de oliecrisis, niet meteen veel terecht.

Vanaf het midden van de jaren 1980 en het begin van de jaren 1990 is er een overgang waar te nemen in het internationaal milieurecht. In plaats van verdragen rond ad hoc problemen, worden er meer en meer kaderverdragen gesloten die milieuproblemen op mondiale schaal willen aanpakken. Het gaat dan bijvoorbeeld over het Ozonverdrag, het Klimaatverdrag en het Biodiversiteitsverdrag.

Een historisch moment is de VN-conferentie over milieu en ontwikkeling, ook wel “Earth Summit” genoemd, in Rio de Janeiro in 1992. Zo een 180 landen zijn vertegenwoordigd, naast gouvernementele en geaccrediteerde non-gouvernementele organisaties. Het is daarmee de grootste conferentie die tot dusver wordt gehouden. De hele conferentie staat in het teken van de integratie van milieubeleid en ontwikkelingsbeleid, en de speciale positie van ontwikkelingslanden. Het streven naar een duurzame ontwikkeling (*cf. infra*) speelt een centrale rol. De verdeeldheid tussen Noord en Zuid, evenals het feit dat de overgrote meerderheid van staten zich hebben verzet tegen de ontwikkeling van nieuwe beginselen en de codificatie van bestaande beginselen van internationaal milieurecht, die als een bedreiging van de nationale soevereiniteit worden ervaren, hebben in de teksten echter hun sporen nagelaten. Naar aanleiding van deze conferentie komen wel enkele belangrijke milieuverdragen tot stand (Klimaatverdrag en Biodiversiteitsverdrag). Voorts is Agenda 21 goedgekeurd, een zeer omvangrijk actieprogramma met aanbevelingen over de meest uiteenlopende aspecten van milieubescherming en ontwikkeling.

In de jaren 1990 en het begin van de 21ste eeuw komt de nadruk meer en meer te liggen op de integratie van milieuzorg in alle activiteiten. Er gaat ook meer en meer aandacht naar het betrekken en ondersteunen van derdewereldlanden bij de aanpak van milieuproblemen. Dat komt heel duidelijk tot uiting op de VN-conferentie “World Summit on Sustainable Development” in Johannesburg in 2002. De derdewereldlanden spelen een prominente rol op deze conferentie.

De laatste jaren wordt het steeds moeilijker om nieuwe verdragen te sluiten of om bestaande verdragen eventueel bij te sturen. De aanslepende onderhandelingen

over de herziening van het Kyoto Protocol zijn hier een mooi voorbeeld van. Er zijn de voorbije jaren nieuwe economische grootmachten ontstaan, die de mondiale machtsverhoudingen serieus hebben doen veranderen. Deze nieuwe machten eisen logischerwijze ook een belangrijkere inspraak in het internationaal milieubeleid. Er heerst daarnaast ook een zekere mate van verdragscongestie of “treaty fatigue”. Dat heeft natuurlijk ook te maken met het feit dat de meeste milieuproblemen reeds in wetgeving gevat zijn. Het komt er vaak eerder op aan om te zorgen voor een correcte naleving. De internationale gemeenschap is zich daarvan bewust en het zorgen voor de naleving van het bestaande internationaal milieurecht kan duidelijk rekenen op een verhoogde aandacht.

Er bestaan intussen meer dan 900 verdragen die belangrijke bepalingen bevatten over milieubescherming. Het belang van het internationaal milieurecht ligt hem vooral in het feit dat sommige milieuproblemen (het broeikaseffect, de grensoverschrijdende luchtverontreiniging, enz.) alleen maar door internationale samenwerking kunnen aangepakt worden. Ook moeten de meeste van de milieuverdragen in relatie met het Europees milieurecht worden bekeken. Sommige van de verdragen vormen voorlopers van Europese wetgeving. Andere verdragen bestrijken terreinen waarop de Europese wetgever reeds vroeger actief was.

HOOFDSTUK 2

ORGANISATIE

1. ALGEMEEN

Op internationaal niveau zijn de rechtssubjecten (dragers van rechten en plichten) staten en internationale organisaties. Zij zijn dan ook de actoren in het internationaal milieubeleid. De burger komt als zodanig doorgaans niet in beeld.

Er bestaat geen wereldregering die het internationaal milieubeleid voert en onder meer landen die hun natuurlijke rijkdommen overexploiteren, tot de orde kan roepen. De besluitvorming in het internationaal milieubeleid moet dan ook gezien worden tegen de achtergrond van de rechten en plichten van staten. Zo ligt het voor de hand dat het gemakkelijker is tot de afsluiting van verdragen te komen over het gebruik van gemeenschappelijke natuurlijke rijkdommen (zoals de volle zee) dan over de exploitatie van natuurlijke rijkdommen die onder het soevereiniteitsbeginsel vallen (zoals tropische bossen).

Staten zijn reeds lange tijd actief inzake bepaalde milieuproblemen, doch het is pas met het ontstaan van internationale organisaties, die zich naderhand zouden inlaten met de milieuproblematiek, dat een georganiseerd internationaal milieubeleid vorm heeft gekregen.

In dit hoofdstuk komend de belangrijkste internationale organisaties aan bod waarbinnen het internationaal milieurecht ontstaat.

2. VERENIGDE NATIES (VN)

De VN (www.un.org) is een internationale organisatie die in 1945 na de Tweede Wereldoorlog opgericht is door 51 landen. De VN telt intussen 192 lidstaten. Het hoofddoel van de VN is het bewaren van de internationale vrede en veiligheid. Daartoe kan de organisatie actie ondernemen met betrekking tot een heel breed aantal thema's, waaronder ook het leefmilieu. Onder de vlag van de VN zijn reeds verscheidene milieuverdragen totstandgekomen. Er worden ook geregeld grote milieuconferenties door de VN georganiseerd.

De VN bestaat onder meer uit een Veiligheidsraad en een Algemene Vergadering. In de Veiligheidsraad zetelen vijf permanente landen en tien landen telkens voor twee jaar. De Veiligheidsraad neemt zelden direct beslissingen met betrekking tot leefmilieu. Dat is bijvoorbeeld wel het geval geweest na de Golfoorlog in 1990-1991 tussen Irak en Koeweit. In een resolutie 687 van 3 april 1991 heeft de Veiligheidsraad beslist dat Irak volgens internationaal recht aansprakelijk is voor enig direct verlies of schade, inclusief milieuschade en de afbraak van natuurlijke bronnen, als gevolg van de onwettige invasie en bezetting van Koeweit. De Algemene Vergadering is het belangrijkste beleidsorgaan. De Algemene Vergadering kan onder meer aanbevelingen geven aan de lidstaten, alsook aan de Veiligheidsraad.

Onder de koepel van de Verenigde Naties zijn er verscheidene andere organisaties opgericht. Een daarvan is het *United Nations Environment Programme* (UNEP) (www.unep.org). UNEP is opgericht in 1972 na de eerste VN-Wereldmilieuconferentie en is gevestigd in Nairobi, Kenia. UNEP is specifiek opgericht met de taak om milieuproblemen op globale en regionale schaal aan te pakken. Hiertoe zorgt UNEP voor de coördinatie van de ontwikkeling van het internationaal milieubeleid. Dat houdt onder meer in:

- de promotie van internationale samenwerking op het vlak van milieu en het aanbevelen van een geschikt beleid;
- de monitoring van de mondiale milieutoestand en het verzamelen en verspreiden van milieuinformatie;
- het milieubewustzijn aanwakkeren en initiatieven ondersteunen om milieubedreigingen aan te pakken;
- de coördinatie van VN-activiteiten die van belang zijn voor het milieu faciliteren;
- het bijstaan van overheden bij het uitwerken en implementeren van hun milieubeleid;
- het internationaal milieurecht helpen ontwikkelen, en het verlenen van advies met betrekking tot de ontwikkeling en het gebruik van milieuconcepten en -instrumenten.¹⁰

Tal van milieuverdragen zijn onder impuls of met medewerking van UNEP tot standgekomen.

Een andere organisatie is het *Global Environment Facility* (GEF) (www.gefweb.org). GEF verenigt 182 landen, internationale instellingen, niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en de privé-sector om globale milieuproblemen aan te pakken door allerlei initiatieven financieel te ondersteunen. GEF voorziet in subsidies voor ontwikkelingslanden en landen met een economie in overgang voor projec-

¹⁰ Zie www.unep.org/PDF/UNEPOrganizationProfile.pdf.

ten die gerelateerd zijn aan zes topics: biodiversiteit, klimaatverandering, internationale wateren, bodemdegradatie, de ozonlaag en persistente organische polluenten (POP's). GEF is opgericht in 1991, aanvankelijk als een pilootprogramma binnen de Wereldbank. Na de "Earth Summit" in Rio is GEF als een aparte, permanente organisatie opgericht. Vandaag is het de grootste financierder van projecten om het milieu te verbeteren. GEF dient ook als financieel mechanisme voor een aantal milieuverdragen.

Voorts is er ook nog het *International Atomic Energy Agency* (IAEA)(www.iaea.org). Het IAEA is opgericht in 1957 om de samenwerking op het vlak van nucleaire energie te coördineren. Het agentschap moet zorgen voor en letten op het veilig en vreedzaam gebruik van nucleaire technologieën. Het voorziet onder meer in inspecties in nucleaire installaties.

Andere relevante gespecialiseerde organisaties onder de koepel van de VN zijn:

- IMO (Internationale Maritieme Organisatie) (www.imo.org);
- UNESCO (UN Educational, Scientific and Cultural Organisation) (www.unesco.org);
- FAO (Food and Agriculture Organisation) (www.fao.org);
- WMO (Wereld Meteorologische Organisatie) (www.wmo.int).

3. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE)

UNECE (www.unece.org) is opgericht in 1947 en is gevestigd in Genève, Zwitserland. Het is een van de vijf regionale commissies van de VN. Het telt 56 lidstaten, waaronder ook landen buiten Europa, zoals de VS en Canada.

Hoewel de UNECE in eerste instantie is opgericht om te dialogeren en samen te werken rond economische thema's, houdt de UNECE zich sinds het einde van de jaren 1970 ook bezig met de bescherming van het milieu en de gezondheid.

Binnen de UNECE zijn er vijf milieuverdragen gesloten:

- Verdrag inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand;
- Verdrag inzake de milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband;
- Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren;
- Verdrag inzake de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen; en
- Verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

4. ORGANISATIE VOOR ECONOMISCHE SAMENWERKING EN ONTWIKKELING (OESO)

De missie van de OESO (www.oecd.org) is om beleid te promoten dat het economisch en sociaal welzijn op aarde verbetert. De OESO biedt een forum voor landen om ervaringen uit te wisselen en oplossingen te zoeken naar gemeenschappelijke problemen. Het is de bedoeling te achterhalen wat leidt tot economische, sociale en milieuveranderingen. Hiertoe worden tal van data bijgehouden (productiviteit, handel, investeringen, werkgelegenheid, migratie, opleiding, energie, gezondheid, milieutoestand...) en vervolgens analyses en studies uitgevoerd. De OESO bestaat sinds 1961, telt intussen 34 lidstaten (hoofdzakelijk rijke landen) en is gevestigd in Parijs, Frankrijk.

Specifiek voor wat het milieu betreft, is de OESO vooral interessant omwille van de focus op de relatie tussen milieu en economie. Dat heeft onder meer geleid tot vele analyses en studies over het gebruik van economische en sociale instrumenten in het milieubeleid (subsidies, heffingen, emissiehandel, labels...).

5. RAAD VAN EUROPA

De Raad van Europa (www.coe.int) is opgericht in 1949 en dekt intussen met zijn 47 lidstaten quasi het volledige Europese continent. De Raad is gevestigd in Straatsburg, Frankrijk.

De Raad van Europa is vooral bekend van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM, 1950). Met dit verdrag beloven de lidstaten van de Raad van Europa de fundamentele burgerlijke en politieke rechten te beschermen, en dit niet alleen ten aanzien van hun eigen burgers, maar ten aanzien van iedereen binnen hun rechtsgebied. Het belang van het verdrag ligt niet alleen in de omvang van de rechten die het beschermt, maar ook in het systeem van bescherming dat is opgezet. Zo werd in 1959 het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gecreeërd (www.echr.coe.int). Naast onder meer staten, hebben ook individuele personen en niet-gouvernementele organisaties toegang tot het Hof. Het EHRM onderzoekt schendingen van het EVRM en het zorgt ervoor dat de lidstaten hun verplichtingen naleven. Het kan schadevergoedingen opleggen. Het Hof heeft wel niet de bevoegdheid een maatregel van een staat ongedaan te maken (bv. door een vernietiging *cf.* Grondwettelijk Hof in België).

Het EVRM beschermt onder meer het recht op leven, het verbod van foltering, het verbod van slavernij en dwangarbeid, het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op een eerlijk proces, geen straf zonder wet, het recht op eerbiediging van privé-,

familie- en gezinsleven, de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, en de vrijheid van meningsuiting. Hoewel het EVRM geen expliciet recht voorziet op de bescherming van het leefmilieu, is het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (art. 8 EVRM) wel reeds met succes in milieuzaken ingeroepen.

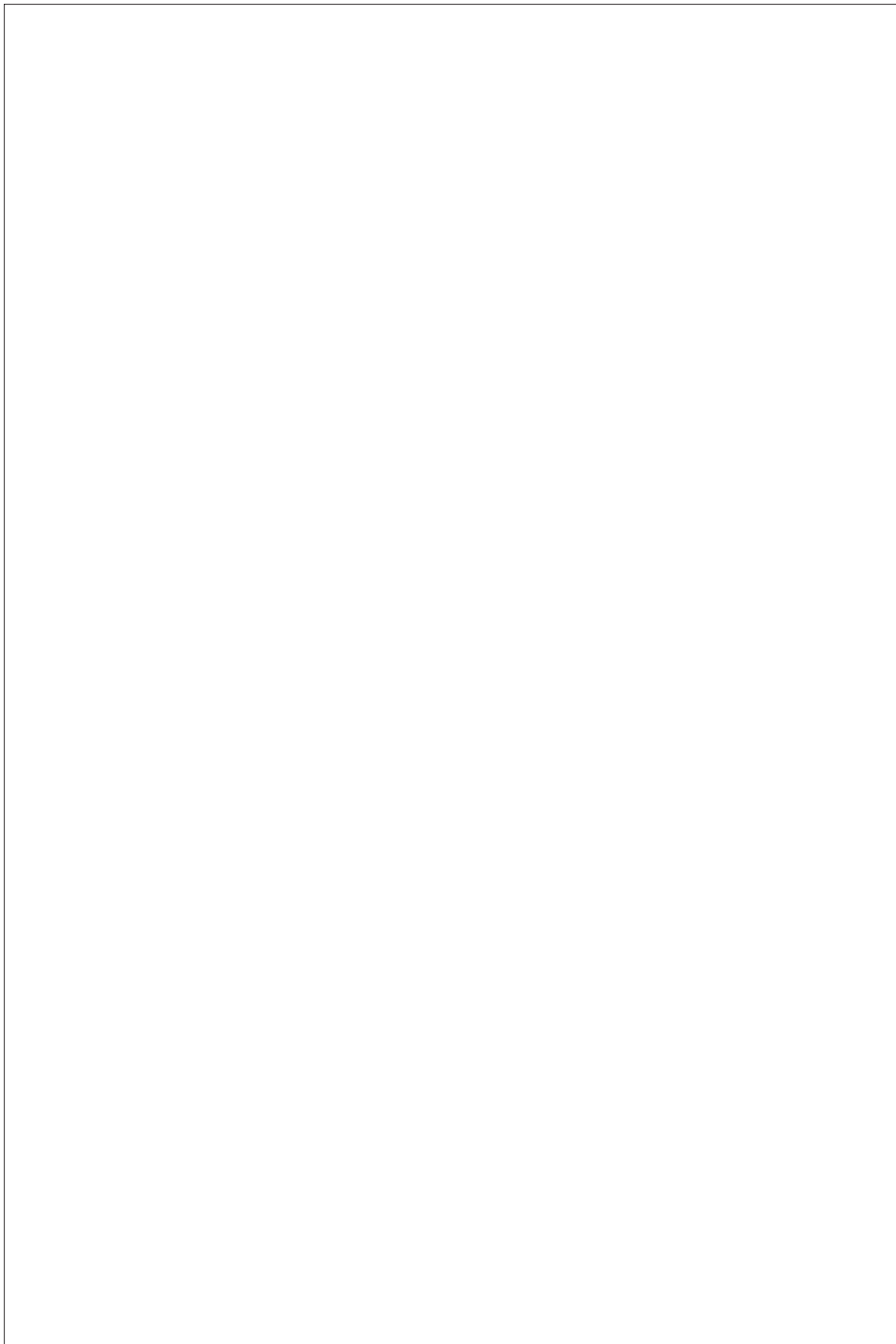
De Raad van Europa houdt zich daarnaast onder meer ook bezig met de bescherming van cultuur, erfgoed en natuur. In dat verband zijn er ook enkele verdragen tot stand gekomen die relevant zijn binnen het milieurecht. Het gaat dan bijvoorbeeld over het Europees Landschapsverdrag en het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten in hun natuurlijk milieu in Europa.

6. VARIA

In het kader van een verdrag worden ook heel vaak commissies, bureaus, secretariaten opgericht, die dan soms bindende beslissingen kunnen nemen. Ze kunnen het verdrag zelf niet wijzigen, maar wel vaak de bijlagen bij het verdrag.

Voorbeelden:

- OSPARCOM binnen het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in de noordoostelijke Atlantische Oceaan (OSPAR-Verdrag).
- CITES-Secretariaat binnen het Verdrag over de Internationale Handel in Bedreigde Soorten (CITES-Verdrag)



HOOFDSTUK 3

RECHTSBESCHERMING EN HANDHAVING

In het internationaal recht kunnen de mogelijkheden van rechtsbescherming en handhaving niet van elkaar worden gescheiden. Het gaat er hem in essentie om welke juridische mogelijkheden staten hebben om hun rechten of de verplichtingen van andere staten af te dwingen. In het algemeen dienen er zich drie mogelijkheden aan.

Indien een staat benadeeld wordt door een andere staat die een internationale verplichting niet nakomt, dan heeft deze staat in de eerste plaats de mogelijkheid een beroep te doen op het handhavingsmechanisme dat voorzien is in het desbetreffende verdrag. Ook kan de burger zich voor de nationale rechter tegenover de overheid beroepen op direct-werkende verdragsbepalingen (*cf. infra*). In het kader van hun eigen handhavingsmechanisme hebben sommige verdragen zelfs voorzien in de oprichting van specifieke rechtsprekende instellingen. Een bekend voorbeeld is het Europees Hof voor de Bescherming van de Rechten van de Mens (*cf. supra*). Een ander voorbeeld is het Internationaal Zeerechttribunaal te Hamburg, Duitsland. Dat beslecht bepaalde categorieën van geschillen inzake zee-recht, met uitsluiting van de bevoegdheid van het Internationaal Gerechtshof. Ten slotte moet melding worden gemaakt van het eigen handhavingsmechanisme van het WTO-Verdrag, dat verder wordt besproken. Daarop zullen staten een beroep doen uit het oogpunt van rechtsbescherming tegen een milieumaatregel van een andere staat. Stel dat een staat weigert bepaalde goederen het land in te laten komen omwille van milieuredenen en dat de betrokken staat daartegen wil opkomen in rechte. Deze laatste kan dit handelsgeschil brengen voor het *Dispute Settlement Body*. Dit orgaan beslist over het geschil op basis van de aanbevelingen van een *Dispute Panel*. Tegen de aanbevelingen van het *Dispute Panel* is beroep mogelijk bij het *Appellate Body*.

Een tweede mogelijkheid die staten hebben is hun geschil te laten beslechten door een arbitragecommissie (of scheidsgerecht), dat meestal voor die gelegenheid wordt opgericht door de staten.

In de derde plaats bestaat de mogelijkheid dat staten hun geschil voorleggen aan het Internationaal Gerechtshof (www.icj-cij.org), ook wel genoemd het Internationaal Hof van Justitie. Het Internationaal Gerechtshof is het belangrijkste gerechtelijk orgaan binnen de VN. Het is opgericht in 1945 en het is gevestigd in Den Haag, Nederland. Van 1993 tot 2006 bestond er een specifieke milieukamer binnen het Internationaal Gerechtshof, maar aangezien op die 13 jaar geen enkele staat had verzocht dat een zaak door deze kamer werd behandeld, is de kamer ontbonden. De rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof is in beginsel vrijwillig, dit wil zeggen dat het Hof pas bevoegd is als beide staten akkoord zijn het geschil te laten beslechten door het Hof. Enkel in het geval dat beide staten de rechtsmacht van het Hof zonder akkoord hebben aanvaard, is er een verplichte rechtsmacht. Het Hof is bevoegd om voorafgaand aan zijn arrest voorlopige maatregelen te treffen of zich over preliminaire kwesties uit te spreken. Elk lid van de VN heeft zich verbonden tot de naleving van de beslissingen van het Hof. Indien een partij in gebreke blijft een arrest uit te voeren, kan de andere partij beroep doen op de Veiligheidsraad die maatregelen kan nemen om het arrest te doen uitvoeren.

HOOFDSTUK 4

FUNDAMENTEN VAN DE INTERNATIONALE RECHTSORDENING

1. SOEVEREINITEITSBEGINSEL

Staten hebben rechten en plichten tegenover elkaar. In relatie tot de milieuproblematiek kan vooreerst het soevereiniteitsbeginsel worden vermeld. Dit beginsel houdt in dat de staten soevereine rechten, en dus een exclusieve rechtsmacht of eigendom, hebben over de natuurlijke rijkdommen op hun grondgebied (bv. tropische bossen) en onder meer over deze in de zogenaamde exclusieve economische zone (200 zeemijl voor de kust). Dit geeft de desbetreffende staat de mogelijkheid maatregelen te nemen (zoals wetgeving uitvaardigen) voor het behoud van zijn natuurlijke rijkdommen. Het blijft echter bij een mogelijkheid, want volgens het internationaal recht mag de staat de natuurlijke rijkdommen die onder zijn exclusieve rechtsmacht vallen in beginsel vrij exploiteren. Deze regel van internationaal gewoonterecht wordt het soevereiniteitsbeginsel genoemd. Een nadelige beïnvloeding van het eigen milieu is in beginsel dus juridisch geoorloofd, en deze grondhouding van het internationaal recht geeft uiteraard problemen daar waar heel wat landen hun natuurlijke rijkdommen op korte termijn willen ten gelde maken.

Het feit dat het met het milieu op wereldvlak bekeken zo slecht gaat, heeft zijn juridische oorzaak in het soevereiniteitsbeginsel. De vraag rijst hoe dit beginsel kan worden gemilderd of hoe eraan een milieucomponent kan worden toegevoegd. De samenwerkingsplicht van staten, ook wel het samenwerkingsbeginsel genoemd, dat inhoudt dat staten de plicht hebben samen te werken voor de bescherming van het milieu, brengt op zichzelf weinig soelaas. De milieubeschermers stellen hun hoop erop dat het beginsel van het gemeenschappelijk erfgoed (*cf. infra*) ook ten aanzien van natuurlijke rijkdommen die onder soevereine rechten vallen, zou erkend worden als regel van internationaal gewoonterecht.

2. PLICHT TOT HET BEHOUD VAN NATUURLIJKE RIJKDOMMEN

Sommige gebieden (zoals de Zuidpool en de volle zee), die wel eens worden aangeduid met de term ‘global commons’, vallen buiten de rechtsmacht van staten. Zij vormen een gemeenschappelijk bezit van staten. Zo heerst op volle zee de vrijheid van de volle zee, die onder meer de vrijheid van visserij omvat.

Andere natuurlijke rijkdommen (zoals internationale waterlopen) vormen een tussenliggende categorie (tussen exclusieve rechtsmacht en gemeenschappelijk bezit). Deze gedeelde natuurlijke rijkdommen zijn onderworpen aan de rechten van een beperkt aantal staten.

Anders dan bij de natuurlijke rijkdommen die onder de soevereine rechten van een staat vallen, heeft men bij gemene of gedeelde natuurlijke rijkdommen te maken met het probleem van de afwezigheid van een beheerder die voor het behoud ervan kan opkomen. De onwillige houding van zelfs maar één staat (die bv. aan overbevissing doet in de volle zee) kan het behoud van deze natuurlijke rijkdommen in het gedrang brengen, hoe goed de intenties van andere staten ook mogen zijn. Vandaar dat er, soms naar aanleiding van betwistingen tussen staten, regels van internationaal gewoonterecht zijn totstandgekomen die de handelingsruimte van staten beperken in functie van het behoud van deze natuurlijke rijkdommen. Men kan stellen dat naar huidig internationaal recht in hoofdte van staten een verplichting bestaat een eventuele exploitatie zodanig te beperken dat het behoud van gemene of gedeelde natuurlijke rijkdommen niet in het gedrang komt.

Illustratief terzake is de evolutie van de internationale rechtspraak inzake de levende natuurlijke rijkdommen van de volle zee. In de *Behring Fur Seals Arbitration* van 15 augustus 1893¹¹ werd nog bepaald dat de Verenigde Staten niet het recht hadden om zeehonden te beschermen voorbij hun driemijlszone. Het Amerikaanse argument dat wanneer andere landen aan overexploitatie doen, andere staten “have a right to interfere and secure their share” werd niet aanvaard. In het IJslandse Visserijgeschil van 1974¹² daarentegen bevestigde het Internationaal Gerechtshof dat alle betrokken staten een verplichting hebben inzake het redelijk gebruik, wat vereist dat ze rekening moeten houden met “the needs of conservation for the benefits of all”.

Tegenwoordig is de vermelde verplichting meestal geconcretiseerd in verdragen (bv. het stelsel van Antarctische verdragen).

¹¹ *Pacific Fur Seal Arbitration* (United Kingdom v USA) 15 augustus 1893, *P.I.E.L. IIA*, 881.

¹² *Fisheries Jurisdiction Case* (United Kingdom v Iceland) 1974, *P.I.E.L. IIA*, 810.

3. VERBOD VAN “HARMFUL USE OF TERRITORY”

In het internationaal recht wordt aanvaard dat indien er een conflict bestaat tussen de nationale soevereiniteit en een internationale verplichting, deze laatste primeert. Eén van die verplichtingen is het verbod van “harmful use of territory”. Deze regel houdt in dat het staten verboden is hun grondgebied te gebruiken op een wijze waarbij (aanzienlijke) schade wordt toegebracht aan het milieu van het grondgebied van andere staten of van gebieden voorbij de nationale rechtsmacht. Deze regel geldt overigens ook bij het laten gebruiken van hun territorium door private personen. Hij wordt ook wel aangeduid als het beginsel van “not harmful use of territory” of het beginsel van de ecologische verantwoordelijkheid van staten, en is erkend als behorende tot het internationaal gewoonterecht. Het verbod van harmful use of territory kan worden in verband gebracht met het verbod op rechtsmisbruik of de vereiste van goed nabuurschap.

In de Trail Smelter-zaak van 16 april 1938 en 11 maart 1941¹³ werd deze regel toegepast door een scheidsrecht in een geschil tussen de Verenigde Staten en Canada waarbij een Canadese hoogoven door zijn emissies van zwaveldioxide schade veroorzaakte aan de landbouw in de Verenigde Staten.

In de huidige stand van het internationaal recht kent de regel echter twee belangrijke beperkingen. Het voorwerp van de bescherming is beperkt tot het milieu behorende tot het grondgebied van andere staten en van gebieden voorbij de nationale rechtsmacht. De bescherming strekt zich dus niet uit tot het milieu behorende tot het eigen grondgebied (waarop bv. de tropische bossen gelegen zijn die op niet-duurzame wijze worden geëxploiteerd). Op basis van het verbod van harmful use of territory zal een niet-duurzame exploitatie van natuurlijke rijkdommen of een milieuschade die zich voordoet onder de rechtsmacht van een staat dus nauwelijks kunnen worden bestreden. Pas wanneer er grensoverschrijdende effecten zijn, zal men de regel kunnen invoeren. Tevens is de verplichting in essentie negatief van aard: zij is gericht op het voorkomen, beperken en herstellen van milieuschade.

4. BESCHERMING VAN DE VRIJHANDEL

Op wereldvlak bestaat er een vrijhandel tussen de partijen (méér dan 150 landen) bij het Verdrag van Marrakesh van 15 april 1994. Bij dit verdrag werd de Wereldhandelsorganisatie (WTO – World Trade Organisation) opgericht (www.wto.org). Het zogenaamde WTO-Verdrag behelst niet enkel de oprichting van deze

¹³ Trail Smelter Arbitration (USA v Canada) 16 april 1938 en 11 maart 1941, *P.I.E.L. IIA*, 85.

organisatie maar is ook een overkoepelend kaderverdrag voor een aantal in bijlage bij dit verdrag opgenomen verdragen, zoals het reeds in 1947 totstandgekomen General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Dit houdt onder meer in dat tussen de verdragsstaten geen discriminatoire en kwantitatieve handelsbelemmeringen toegelaten zijn. Artikel XX van het GATT geeft echter wel een mogelijkheid om daarvan af te wijken, onder meer omwille van redenen van milieubescherming: "Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (...) (b) necessary to protect human, animal or plant life or health; (...) (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption".

Naarmate het milieubeleid meer impact begint te krijgen, vechten staten meer en meer milieumaatregelen die een handelsbeperking inhouden aan als strijdig met het GATT. Vooral unilaterale milieumaatregelen met een extra-territoriale werking (die in essentie dus natuurlijke rijkdommen buiten de eigen rechtsmacht beschermen) zijn problematisch en worden door de geschillencommissies nogal snel als strijdig met het GATT beschouwd.

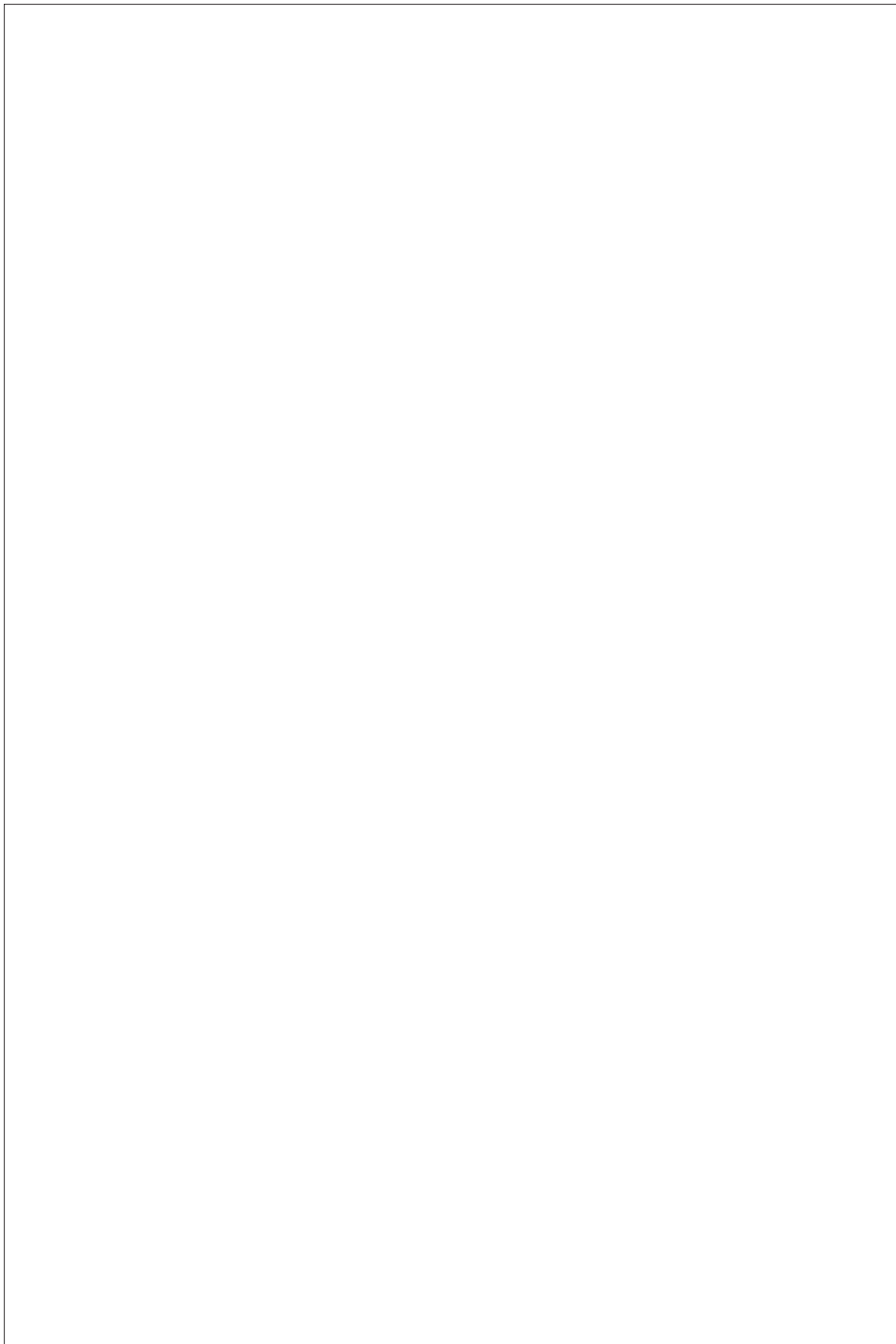
Deze problematiek werd treffend blootgelegd in de uitspraken van het GATT-Panel van 16 augustus 1991 en 20 mei 1994 in de beroemde Tonijn/dolfijn-zaken.¹⁴ Aan de grondslag van de zaken lag het feit dat de vangst van tonijn met drijfnetten ook heel wat bijvangst van dolfijn tot gevolg kan hebben. De Verenigde Staten hadden een invoerverbod uitgevaardigd ten aanzien van landen die hun tonijn op dolfijnonvriendelijke wijze vangen. Op die manier trachtten zij te voorkomen dat de dolfijnen, die door hun vissersvloot worden gespaard daar deze aan eigen strenge normen terzake moet voldoen, in de netten van de buitenlandse vissersvloeden zouden belanden. Mexico heeft deze maatregel echter met succes aangevochten als strijdig met het GATT, tot tweemaal toe (de tweede zaak had betrekking op een 'intermediary nation embargo', een invoerverbod van op dolfijnonvriendelijke wijze gevangen tonijn via derde-landen). De filosofie die achter het standpunt van de geschillencommissies zit, is dat het GATT als kader voor de handelsbetrekkingen tussen staten, anders alleen maar zou gelden tussen staten met een gelijk milieubeschermingsniveau (en men kan dit verder uitbrei-

¹⁴ GATT-Panel 16 augustus 1991, Mexico t. Verenigde Staten, *M. en R.* 1992, 600, noot J. JANS; GATT-Panel 20 mei 1994, Europese Gemeenschap en Nederland t. Verenigde Staten, *M. en R.* 1995, 119, noot J. JANS.

den tot sociaalrechtelijk niveau, enz.), en op die manier vanuit economisch oogpunt vrij waardeloos zou worden.

De Tonijn/dolfijn-zaken kregen een vervolg met de uitspraak van het WTO-Panel van 15 mei 1998 en de WTO-Appellate Body van 12 oktober 1998 in de Garnaal/schildpad-zaak.¹⁵ Ter discussie stond een Amerikaans verbod op de invoer van garnalen en garnaalproducten die zijn gevangen met behulp van technieken die het leven van zeeschildpadden in gevaar kunnen brengen. Het hoeft geen verwondering te wekken dat het WTO-Panel tot een met de uitspraak van in de tweede Tonijn/dolfijn-zaak analoge uitspraak kwam. Wel sluiten deze uitspraken (in tegenstelling met de allereerste uitspraak) milieumaatregelen met een extra-territoriale werking niet op een absolute wijze uit.

¹⁵ WTO-Panel 15 mei 1998, Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, *M en R* 1998, 174; WTO-Appellate Body 12 oktober 1998, Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products.



HOOFDSTUK 5

GRONDSLAGEN EN DOELSTELLINGEN VAN HET INTERNATIONAAL MILIEUBELEID

1. DUURZAME ONTWIKKELING

Het streven naar een duurzame ontwikkeling is een van de meest prominente grondslagen van het internationaal milieubeleid. Grondslagen van het milieubeleid zijn fundamenteën van de rechtsordening die betrekking hebben op de houding van de mens ten opzichte van het milieu, en waarop het milieubeleid berust. Aldus vormen deze grondslagen een legitimatie voor het milieubeleid.

Volgens de wet van de natuur zelf streeft elk individu van een soort naar het voortbestaan van de soort. Toegepast op de mens en gegeven het menselijk bewustzijn, is het dan ook vanzelfsprekend dat de mens de behoeften van de toekomstige generaties niet in het gedrang zou mogen brengen. Het is een kwestie van overleven van de menselijke soort. Daar komt bij dat het onbillijk overkomt een welvaartspeil te handhaven ten nadele van andere bevolkingsgroepen of van de toekomstige generaties. Naast het voortbestaan van de menselijke soort vormt de intra- en intergenerationele billijkheid een belangrijke leidraad voor een verdere ontwikkeling.

In het begrip “duurzame ontwikkeling” liggen de finaliteiten van het voortbestaan van de menselijke soort en van de intra- en intergenerationele billijkheid vervat. Vandaar vormt het streven naar een duurzame ontwikkeling een belangrijke grondslag van het milieubeleid. Het komt prominent op de voorgrond in 1980 in de *World Conservation Strategy* die door UNEP, de IUCN (International Union for the Conservation of Nature) en het WWF (World Wildlife Fund) wordt uitgebracht. De strategie heeft als doel een duurzame ontwikkeling te bereiken via het behoud van levende natuurlijke rijkdommen.

De echte doorbraak van het begrip duurzame ontwikkeling komt er in 1987 met de publicatie *Our Common Future* van de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling, bijgenaamd de Brundtland-Commissie, naar haar Noorse voorzitter. Hierin definieert de Brundtland-Commissie duurzame ontwikkeling als “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. Duurzame ontwikkeling is dus een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien. Het concept van duurzame ontwikkeling staat ook symbool voor het streven naar integratie van ecologische en sociaal-economische doelstellingen.

Over wat precies onder het begrip duurzame ontwikkeling moet worden verstaan, bestaan echter uiteenlopende visies. Ook wordt het woord duurzaam tegenwoordig te pas en te onpas gebruikt in combinatie met andere begrippen dan de term ontwikkeling: duurzame groei, duurzaam beleid, enz. Alleszins duidt duurzame ontwikkeling op de bestendige handhaving van een bepaald ontwikkelingsniveau.

De voorstellen die de Brundtland-Commissie voorts deed inzake algemene beginselen die door de internationale gemeenschap zouden moeten worden erkend, hadden als uitgangspunt moeten dienen voor een universele verklaring, en vervolgens van een mondiaal verdrag over milieubescherming en duurzame ontwikkeling, doch dat is er nooit van gekomen.

2. ZORG VOOR HET GEMEENSCHAPPELIJK ERFGOED

De zorg voor het gemeenschappelijk erfgoed vormt naast het streven naar duurzame ontwikkeling een tweede belangrijke grondslag van het internationaal milieubeleid. Bepaalde zaken moeten ongeacht hun ligging, geografische verspreiding en juridisch statuut, in het belang van de mensheid worden veiliggesteld. Daartoe behoort volgens sommigen het milieu in zijn geheel, en volgens anderen minstens de wilde flora en fauna, natuurgebieden en waardevolle landschappen, als grondslagen van het menselijk bestaan en van het welzijn van de mens. Zeker het behoud van natuur- en landschapswaarden moet dan ook een zorg en verantwoordelijkheid van eenieder zijn. Tegelijk moet erkend worden dat eenieder belang heeft bij de veiligstelling van dit erfgoed, waar het zich ook moge bevinden. Dit zijn de onderliggende gedachten bij het beginsel van het gemeenschappelijk erfgoed. Het houdt in dat bepaalde bestanddelen van het milieu van zo'n groot belang voor de mensheid geacht worden, dat zij als een gemeenschap-

pelijk erfgoed ('common heritage') worden beschouwd, en het behoud ervan aldus een gemeenschappelijke bezorgdheid en verantwoordelijkheid ('common concern') vormt.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET MILIEUBELEID

Doelstellingen van het milieubeleid geven aan wat men met het milieubeleid wil verwezenlijken. Er bestaat geen algemeen verdrag met doelstellingen en beginselen van het internationaal milieubeleid, of met andere beleidsaspecten waar men in het internationaal milieubeleid moet mee rekening houden.

Globaal gezien kan worden aangenomen dat het milieubeleid zich richt op de bescherming van de mens en het fysiek milieu door:

- de milieuhygiëne: de bescherming van de kwaliteit van de atmosfeer, de bodem en het water (of het voorkomen en het bestrijden van milieuverontreiniging);
- het milieubeheer: de duurzame aanwending van niet-levende natuurlijke rijkdommen en de bescherming van de atmosfeer, de bodem en het water tegen onttrekking; en
- het natuurbehoud en de landschapszorg: het behoud van natuur- en landschapswaarden (dit zijn eigenschappen van natuur en landschap waaraan de mens waarde toekent en die hij omwille daarvan wil behouden) (door de bescherming, het beheer en de inrichting van natuur en landschap), en de bescherming van het biotisch natuurlijk milieu tegen onttrekking.

Nauw verbonden met het milieubeheer is de ruimtelijke ordening, die betrekking heeft op het beheer van de beschikbare begrensde ruimte. Meer bepaald beoogt de ruimtelijke ordening het beheersen van de ruimtelijke ontwikkeling of de bescherming van de ruimtelijke kwaliteit door de bestemming, de inrichting en het beheer van de bodem en het antropogeen abiotisch milieu. Ook de monumentenzorg behoort tot de sfeer van de ruimtelijke ordening.

In het internationaal milieubeleid wordt een brede waaier van doelstellingen bestreken, gaande van de aanpak van grote mondiale milieuproblemen (zoals het broeikaseffect, de bescherming van de ozonlaag), over regionale milieuproblemen (zoals de overbevissing), tot grensoverschrijdende milieuproblemen (zoals grensoverschrijdende luchtverontreiniging). Er zijn enkele verdragen die algemeen milieurechtelijke onderwerpen bestrijken (zoals milieueffectrapportage). Er bestaan zeer veel verdragen over milieuverontreiniging en daarbinnen neemt het mariene milieu een belangrijke plaats in. Tevens zijn heel wat verdragen tot-

standgekomen inzake natuurbehoud (met inbegrip van het beheer van natuurlijke rijkdommen).

Daarnaast moet de internationale gemeenschap bij de uitwerking van haar milieubeleid rekening houden met beginselen die behoren tot het internationaal gewoonterecht, zoals het beginsel van het gemeenschappelijk erfgoed, het beginsel van het preventief handelen, het voorzorgsbeginsel (*cf. infra*). Het lijkt ook evident dat wordt rekening gehouden met de stand van de wetenschap en de techniek en de sociaal-economische gevolgen. Ook het ontwikkelingspeil is een factor die meespeelt. Er wordt aanvaard dat staten ten opzichte van (bepaalde) milieuproblemen een “gemeenschappelijke doch gedifferentieerde verantwoordelijkheid” hebben (*cf. de bestrijding van het broeikaseffect*): van ontwikkelde landen wordt een grotere bijdrage verwacht dan van ontwikkelingslanden.

HOOFDSTUK 6

MATERIEEL INTERNATIONAAL MILIEURECHT

1. TOEGANG TOT MILIEU-INFORMATIE, INSPRAAK BIJ BESLUITVORMING EN TOEGANG TOT DE RECHTER

Een eerste belangrijk topic binnen het materieel (dit is het inhoudelijk) internationaal milieurecht is terug te vinden in het Verdrag van Aarhus van 25 juli 1998 betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Dit verdrag is gesloten in het kader van de UNECE, nadat reeds eerder (gedeeltelijk) op bepaalde van de punten werd gelegifereerd door de Europese wetgever.

Zoals de titel van het verdrag duidelijk maakt, dekt het Verdrag van Aarhus drie luiken, zijnde de toegang tot milieu-informatie, de mogelijkheid tot inspraak bij de besluitvorming en de toegang tot de rechter. Voor de vooruitgang van de milieubescherming is het volgens het Verdrag van Aarhus nodig dat de burger en de milieuverenigingen voldoende geïnformeerd zijn. Zij moeten procedurele waarborgen hebben die hen de mogelijkheid geven om milieu-informatie in handen van de overheid te bekomen. Daarnaast moeten zij ook betrokken worden bij beslissingen die een milieu-impact kunnen hebben. Dat kan natuurlijk enkel op een zinvolle manier gebeuren indien zij ook over de nodige en correcte informatie beschikken. Vandaar dat de toegang tot milieu-informatie en de inspraak bij de besluitvorming in eenzelfde verdrag zijn terug te vinden. Om beide rechten voldoende te waarborgen moeten burgers en milieuverenigingen ook de mogelijkheid hebben om naar de rechter te stappen indien hen de toegang en/of de inspraak onterecht geweigerd wordt, indien door de overheid beslissingen worden getroffen die het milieu nadelig beïnvloeden, of indien inbreuken op de milieuwetgeving (dreigen te) worden gepleegd. Zeker voor wat de toegang tot de rechter betreft is, is in de meeste landen een wetgevend optreden nodig, want niet zelden worden vorderingen van de burger en de milieuverenigingen ter bescherming van het milieu door de rechter onontvankelijk verklaard, bij gebrek aan een “eigen” belang.

Het Verdrag van Aarhus bevat bepalingen omtrent passieve (op vraag van het publiek, zijnde burgers, bedrijven, verenigingen...) en actieve (uit zichzelf) informatieverstrekking inzake milieu door overheidsinstanties. Het begrip overheidsinstantie wordt zeer ruim gedefinieerd:

- “a. overheid op nationaal, regionaal of ander niveau;
- b. natuurlijke of rechtspersonen die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht vervullen, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu;
- c. alle andere natuurlijke of rechtspersonen die openbare verantwoordelijkheden of functies hebben, of openbare diensten verlenen, met betrekking tot het milieu, onder toezicht van een orgaan of persoon vallend onder de bovenstaande onderdelen a. of b.;
- d. de instellingen van elke regionale organisatie voor economische integratie bedoeld in artikel 17 die Partij is bij dit Verdrag”.

Ook het begrip “milieu-informatie” wordt ruim omschreven. Hieronder wordt verstaan “alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over:

- a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschappen en natuurgebieden, biologische diversiteit en componenten daarvan, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;
- b. factoren, zoals stoffen, energie, geluid en straling, en activiteiten of maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, milieuakkoorden, beleid, wetgeving, plannen en programma's die de elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten binnen het toepassingsgebied van het voorgaande onderdeel a., en kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen gebruikt in milieubesluitvorming;
- c. de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid, de menselijke levensomstandigheden, cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, voor zover deze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu of, via deze elementen, door de factoren, activiteiten of maatregelen bedoeld in het voorgaande onderdeel b.”.

Voor wat betreft het passief luik, wordt bepaald dat degene die om milieu-informatie vraagt, geen belang moet aantonen. Het maakt ook niet uit van waar de verzoeker komt of waar hij woont. Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien: a. de overheidsinstantie waaraan het verzoek is gericht de verzochte milieu-informatie niet bezit; b. het verzoek kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze is geformuleerd; of c. het verzoek nog onvoltooid materiaal of interne mededelingen van overheidsinstanties betreft (wanneer in een dergelijke uitzondering is voorzien in het nationale recht of bestendig gebruik). Een

verzoek om milieu-informatie kan ook worden geweigerd indien de bekendmaking een nadelige invloed zou hebben op bijvoorbeeld de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties (wanneer in dergelijke vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal recht), op internationale betrekkingen, nationale defensie of openbare veiligheid, of op de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie. Deze laatste weigeringsgronden moeten restrictief geïnterpreteerd worden. Steeds moet de mogelijkheid bestaan voor een toetsing door de rechter of een ander onafhankelijk en onpartijdig orgaan. Een weigering moet ook steeds worden gemotiveerd en indien mogelijk moet de aangeschreven overheidsinstantie doorverwijzen naar de juiste instantie.

Voor wat betreft het actief luik, is in het verdrag voorzien dat bepaalde milieu-informatie moet worden verzameld en verspreid (bv. verdragen, wetgeving, enz.) en dat om de drie of vier jaar een nationaal milieurapport moet worden gepubliceerd en verspreid.

Het verdrag wil ook de publieke betrokkenheid in de besluitvorming in het milieubeleid waarborgen. Het gaat daarbij zowel om individuele beslissingen (zoals omtrent de te vergunnen projecten opgenomen in Bijlage I en activiteiten die een significant effect op het milieu kunnen hebben) als om algemene beslissingen (zoals milieubeleidsplannen, milieuprogramma's en wetgeving). Tevens moet de mogelijkheid worden voorzien voor belanghebbenden wiens rechten geschonden zijn, voor een toetsing door de (administratieve) rechter of een ander onafhankelijk en onpartijdig orgaan. Milieuverenigingen moeten daarbij als belanghebbenden worden beschouwd.

Daarnaast voorziet het verdrag ook dat natuurlijke en rechtspersonen toegang tot de rechter moeten krijgen om te kunnen optreden tegen inbreuken op de nationale milieuwetgeving begaan door private personen of overheden (cf. privaatrechtelijke verbodsactie).

2. MILEUEFFECTRAPPORTAGE IN GRENSOVERSCHRIJDEND VERBAND

Staten hebben soms wel eens de neiging noodzakelijke milieugevaarlijke activiteiten (bv. kerncentrales) aan de landsgrenzen op te zetten en ook kunnen bepaalde projecten grensoverschrijdende gevolgen hebben. In die gevallen is het wenselijk dat de desbetreffende buurlanden worden betrokken in de voorafgaandelijke besluitvorming terzake.

Nadat ook op het gebied van de milieueffectrapportage reeds eerder Europese wetgeving werd uitgevaardigd, werd in het kader van de UNECE het Verdrag van Espoo van 25 februari 1991 inzake de milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband gesloten. Het verdrag heeft als doel het voorkomen, verminderen en beheersen van significante/aanzienlijke nadelige grensoverschrijdende milieueffecten op projectniveau, en voor zover relevant ook op beleids-, plannings- en programmatieniveau. Grensoverschrijdende effecten zijn effecten op een gebied buiten de eigen rechtsmacht van een verdragspartij, maar wel op een gebied van een andere verdragspartij. Wat effecten daarbuiten betreft, dat wordt overgelaten aan de discretie van de verdragspartijen.

Om het doel te bereiken voert het verdrag een milieueffectrapportage (MER) in voor projecten, en voor zover relevant ook voor beleidsplannen, die nadelige grensoverschrijdende milieueffecten kunnen hebben. In Aanhangsel I is een lijst van MER-plichtige activiteiten opgenomen. Deze zijn “likely to cause significant adverse transboundary impact”. Een MER houdt een procedure in om de mogelijke impact van een project op het milieu te evalueren. Aanhangsel II omschrijft de minimale inhoudelijke vereisten van een MER. Aanhangsel III bevat verder criteria als hulpmiddel voor het vaststellen van een aanzienlijk nadelig grensoverschrijdend effect van activiteiten die niet vallen onder Aanhangsel I, maar die toch aan dezelfde verplichtingen onderworpen kunnen worden.

Een MER gebeurt voorafgaand aan het besluit tot machtiging van een project. Ingeval een voorgenomen activiteit onder het toepassingsgebied van het verdrag valt, stellen de verdragspartijen elkaar voorafgaand aan het MER hiervan in kennis. De verdragspartijen kunnen dan laten weten of ze betrokken willen worden in de procedure.

Het Verdrag van Espoo besteedt voorts zeer veel aandacht aan informatieuitwisseling en overleg tussen de verdragspartijen.

In 2003 werd in Kiev het Protocol betreffende strategische milieueffectrapportage goedgekeurd. Dit protocol bij het Verdrag van Espoo is in 2010 in werking getreden. Het bevordert de publieke participatie bij plannen en programma's die een kader vormen voor toekomstige vergunningsplichtige MER-projecten.

3. GRENSOVERSCHRIJDENDE INDUSTRIËLE ONGEVALLEN

Bepaalde industriële ongevallen kunnen grensoverschrijdende gevolgen hebben. Na de ramp in het Italiaanse Seveso in 1976 werd terzake Europese wetgeving

uitgewerkt, die in 1982 het licht zag. Tien jaar later werd in het kader van de UNECE het Verdrag van Helsinki van 17 maart 1992 inzake de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen gesloten.

Geviserd zijn industriële ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn (in hoeveelheden boven de drempelwaarden in Bijlage I), en die grensoverschrijdende gevolgen zouden kunnen hebben voor onder meer de mens, de natuur, het cultureel erfgoed, enz. Het gaat om ongevallen tijdens de productie, het gebruik, de opslag de behandeling of de verwijdering van gevaarlijke stoffen. Het verdrag is ook van toepassing op ongevallen door natuurrampen. Behoorlijk wat activiteiten zijn echter uitgesloten uit het toepassingsgebied: o.m. kernongevallen, ongevallen in militaire installaties, dambreuken, transportongevallen op het land, ongevallen met genetisch gemodificeerde organismen, ongevallen door activiteiten in het mariene milieu en olie- of andere verontreiniging op zee.

Het verdrag legt de verdragspartijen op industriële ongevallen te voorkomen, de frequentie en de ernst te verminderen en de gevolgen ervan te beperken door maatregelen van preventie, voorbereiding en bestrijding. Exploitanten van inrichtingen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in hoeveelheden boven de drempelwaarden zijn in het algemeen verplicht alle noodzakelijke voorzorgsmaatregelen te nemen. Zij moeten tevens de veiligheid kunnen aantonen. Ook is voorzien in een verplichting tot kennisgeving in hoofde van een staat met een voorgenomen of bestaande gevaarlijke activiteit onder haar rechtsmacht jegens een potentieel benadeelde staat. Daartoe moeten de verdragspartijen alle gevaarlijke activiteiten inventariseren. De verdragspartijen dienen hun rampenplannen wederzijds mee te delen en ernaar te streven ze op elkaar af te stemmen. Ook het elkaar verlenen van bijstand wordt in het verdrag voorzien. Het Verdrag van Helsinki voorziet ook dat schadelijders toegang moeten hebben tot de rechter.

Op 21 mei 2003 is in Kiev een protocol bij het Verdrag van Helsinki goedgekeurd, meer bepaald het Protocol inzake burgerlijke aansprakelijkheid en compensatie voor schade veroorzaakt door de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen op grensoverschrijdende wateren. Het voorziet in een risicoaansprakelijkheid voor de exploitant wanneer er schade wordt veroorzaakt in een ander land dan het land waar het industrieel ongeval plaatsvindt. Er moet dus geen fout in hoofde van de exploitant bewezen worden. Voor andere eventuele schadeveroorzakers geldt een foutaansprakelijkheid. Dit protocol hoort ook bij een tweede verdrag (*cf. infra*). België heeft dit protocol ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

Een gelijkaardig verdrag aan het Verdrag van Helsinki is het Verdrag van Genève van 22 juni 1993 betreffende de voorkoming van zware industriële ongevallen, dat werd gesloten in het kader van de *International Labour Organization* (ILO) (www.ilo.org).

ilo.org). Ook dit verdrag heeft tot doel zware ongevallen met gevaarlijke stoffen te voorkomen en de gevolgen van dergelijke ongevallen te beperken.

4. GRENSOVERSCHRIJDENDE WATERLOPEN EN MEREN

Het recht met betrekking tot het waterbeheer is zeer uitgebreid. Een eerste belangrijk luik binnen het internationaal milieurecht wordt gevormd door de bescherming en het beheer van grensoverschrijdende waterlopen en meren.

De problematiek van het gebruik en het verdelen van water tussen staten wordt steeds belangrijker, en heeft dikwijls aanleiding gegeven tot betwistingen tussen landen. Naast regels van internationaal gewoonterecht, bestaan terzake twee algemene verdragen. Het eerste is het in het kader van de UNECE totstandgekomen Verdrag van Helsinki van 17 maart 1992 inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren en het daarbij aansluitende Protocol van Londen van 17 juni 1999 inzake water en gezondheid en het Protocol van Kiev van 21 mei 2003 inzake burgerlijke aansprakelijkheid en compensatie voor schade veroorzaakt door de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen op grensoverschrijdende wateren. Het tweede is het Verdrag van New York van 21 mei 1997 inzake het gebruik van internationale waterwegen anders dan voor de scheepvaart, dat ook een VN-verdrag is. Dit laatste verdrag is tot op heden echter nog niet in werking getreden. België heeft het ook niet ondertekend. Daarom wordt verder enkel ingegaan op het Verdrag van Helsinki.

Het Verdrag van Helsinki vormt een algemeen kader voor de regeling van de problematiek en roept de oeverstaten op tot het sluiten van bilaterale en multilaterale overeenkomsten rond bepaalde rivieren en meren, waardoor de verplichtingen vervat in het verdrag worden geconcretiseerd. Het verdrag bepaalt onder meer dat er moet worden uitgegaan van een billijk en redelijk gebruik (het soevereiniteitsbeginsel wordt dus getemperd door de erkenning van een gelijkaardig recht van gebruik door de andere oeverstaten), en een ecologisch en rationeel beheer door de betrokken landen. De overeenkomsten moeten zorgen voor de voorkoming, controle en vermindering van grensoverschrijdende invloeden die niet per se schadelijk moeten zijn, maar een wezenlijk nadelig effect hebben. De partijen moeten dan ter bescherming de passende maatregelen nemen. Er wordt in het verdrag een reeks maatregelen vooropgesteld, zoals emissiereducties, het verminderen van het risico op accidentele verontreiniging, milieueffectenbeoordelingen, het toepassen van de best beschikbare technieken... Het Verdrag van Helsinki

besteedt ook veel aandacht aan informatieuitwisseling (o.m. over bemonsteringen, onderzoek, ...) en voorziet ook in waarschuwings- en alarmsystemen.

Het Protocol van Londen inzake water en gezondheid heeft als bedoeling om de gezondheid en het welzijn van de mens te bevorderen door een beter waterbeheer. Het wil daarom voorzien in toegang tot drinkwater voor iedereen en in adequate sanitaire voorzieningen (rioleringen e.d.). Het Protocol van Kiev is een gezamenlijk protocol bij de twee Verdragen van Helsinki (industriële ongevallen en waterlopen en meren). Zoals vermeld, heeft België dit protocol ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

Voorbeelden van concrete overeenkomsten, waarbij België betrokken is, in uitvoering van het Verdrag van Helsinki zijn het Maasverdrag en het Scheldeverdrag van Gent van 3 december 2002 (www.cipm-icbm.be)¹⁶, die het kader vormen voor de samenwerking van de oeverstaten voor de grensoverschrijdende bescherming van de Maas en de Schelde tegen verontreiniging. In deze verdragen is een Maas-respectievelijk Scheldec commissie opgericht, met de bevoegdheid om adviezen of aanbevelingen te formuleren. In de preambule van het verdrag wordt uitdrukkelijk ernaar gerefereerd “dat de Schelde voor uiteenlopende essentiële ecologische, economische en sociaal-maatschappelijke functies en doelen gebruikt wordt”. Onder meer wordt de partijen opgelegd rekening te houden met de multifunctionaliteit van de Schelde.

5. ZEEËN EN OCEANEN

Een tweede belangrijk luik met betrekking tot het waterbeheer binnen het internationaal milieurecht wordt gevormd door de bescherming en het beheer van de zeeën en de oceanen, waarin de bestrijding van verontreiniging een belangrijke plaats inneemt.

De volle zee met zijn natuurlijke rijkdommen vormt als gemeenschappelijk bezit uiteraard van oudsher een aandachtspunt in de relaties tussen staten. Het Verdrag van Montego Bay van 10 december 1982 inzake het recht van de zee, kortweg het Zeerechtverdrag genoemd, en een bijhorende overeenkomst van 28 juli 1994, zijn afgesloten in het kader van de Verenigde Naties en vervangen een aantal oudere verdragen terzake. Het Zeerechtverdrag is het basisverdrag voor het algemeen zeerecht. De traditionele vrijheden in de volle zee blijven in het Zeerechtverdrag gevrijwaard, maar in ruil krijgen de kuststaten het recht op een territoriale zee van 12 zeemijl en een exclusieve economische zone van 200 zeemijl, waarin ze

¹⁶ Zij vervangen het eerdere Maas- en Scheldeverdrag van Charleville-Mézières van 26 april 1994.

soevereine rechten hebben bij de exploratie en exploitatie van levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen. Van de mariene wilde soorten zijn op deze manier nu toch meer dan 95% onder de nationale soevereiniteit gebracht, wat de betrokken staten ook mogelijkheden tot bescherming ervan biedt. De ontginning van de diepzeebodem, die tot een gemeenschappelijk erfgoed wordt verklaard, valt onder het beheer van de Zeebodemautoriteit. Het Zeerechtverdrag bevat ook een aantal verplichtingen inzake bescherming van het mariene milieu, onder meer inzake het voorkomen en controleren van mariene verontreiniging.

Naast het Zeerechtverdrag bestaan er verscheidene andere universele en regionale milieuverdragen. Deze hebben vooral te maken met de vier belangrijkste bronnen van verontreiniging waardoor zeeën en oceanen bedreigd worden:

- verontreiniging afkomstig van het vasteland;
- offshore-exploitaties (bv. boorplatformen);
- dumping van afval in zee;
- verontreiniging door de scheepvaart.

Voor verschillende van deze aspecten is specifiek voor onze regio het Verdrag van 22 september 1992 inzake de bescherming van het mariene milieu in de noord-oostelijke Atlantische Oceaan (OSPAR-Verdrag) van belang. Een internationale commissie, de OSPAR-Commissie (of ook OSPARCOM), die in het verdrag wordt opgericht, speelt een belangrijke rol bij de werking van het verdrag. De verdragstekst zelf is namelijk vrij summier, maar daarnaast bestaat er een ganse reeks van aanbevelingen en beslissingen van de OSPAR-Commissie.

Het OSPAR-Verdrag regelt onder meer de mariene verontreiniging afkomstig van het vasteland en van offshore-exploitaties en verbiedt in beginsel de dumping van afval in zee. Met betrekking tot verontreiniging van het vasteland geeft het OSPAR-Verdrag prioriteit aan een brongerichte aanpak (i.p.v. een stoffenbenadering) via de best beschikbare technieken voor puntbronnen en de beste milieuvriendelijke handelswijze voor diffuse bronnen (Bijlage I). Met betrekking tot offshore-exploitaties bevat het OSPAR-Verdrag een Bijlage III. Het doel is om verontreiniging afkomstig van offshore-bronnen te voorkomen en uit te schakelen. Dumping van afval wordt verder geregeld in Bijlage II. Dumping betekent het opzettelijk ontdoen van afval vanaf schepen, luchtvaartuigen of offshore-installaties, alsook het opzettelijk ontdoen van schepen, luchtvaartuigen of offshore-installaties. Het gaat niet om het ontdoen van afval van de normale exploitatie. Ook niet om het deponeren in zee van bepaalde goederen met een speciaal doel (bv. wetenschappelijk materiaal, kustverdediging, aquacultuur). Het OSPAR-Verdrag vertrekt van een algemeen stortverbod en voorziet daarop uitzonderingen. Alle toegelaten stortingen zijn vergunningsplichtig. De partijen hebben ook een informatieverplichting naar de OSPAR-Commissie toe.

Met betrekking tot dumping in zee bestaat er ook een universeel verdrag en een protocol. De zee werd door de afwezigheid van de mens door heel wat staten lange tijd als een plaats aangezien waar men op een goedkope wijze afval kwijt kon. Het Verdrag van Londen van 29 december 1972 ter voorkoming van verontreiniging van de zee door het storten van afval moest hieraan een einde maken. Dit verdrag werd gesloten binnen de *International Maritime Organization* (IMO) en wordt kortweg de *London Dumping Convention* genoemd. Het verdrag wordt vervangen door het Protocol van Londen van 7 november 1996. Het oorspronkelijke verdrag vertrekt, in tegenstelling tot het OSPAR-Verdrag, nog van het uitgangspunt dat het storten van afval in zee in beginsel geoorloofd is. Op het uitgangspunt bestaan wel uitzonderingen, die ertoe leiden dat het dumpen verboden is, of aan een vergunningsplicht onderworpen wordt. Overigens ook onder dit verdrag is er geen sprake van dumping wanneer er een ander oogmerk is voor het storten van afval dan enkel zich ervan te willen ontdoen (*cf.* het storten van bouwafval voor de Amerikaanse kust). In het protocol wordt in navolging van (ondertussen gewijzigde) regionale verdragen uitgegaan van een algemeen stortingsverbod met een aantal uitzonderingen daarop, waarbij toegelaten stortingen zeker vergunningsplichtig moeten worden gemaakt.

Ook de scheepvaart vormt een belangrijke bron van verontreiniging van het mariene milieu. Daarbij komt de accidentele verontreiniging meest in het nieuws, maar is de bewuste verontreiniging (bv. door het spoelen van tankers) kwantitatief veel belangrijker. De verontreiniging door de scheepvaart maakt het voorwerp uit van het Verdrag van Londen van 2 november 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL-Verdrag), dat is totstandgekomen in het kader van de IMO. In dit verdrag wordt ingegaan op het voorkomen van olie-verontreiniging, verontreiniging door chemicaliën vervoerd in bulk, door schadelijke stoffen in verpakte vorm (zoals in containers), door sanitair scheepsafval, scheepsvuilnis, en luchtverontreiniging. Het verdrag tracht dit enerzijds direct te bekomen door het opleggen van strikte lozingsvoorwaarden of een lozingsverbod en anderzijds indirect door het opleggen van technische maatregelen betreffende de bouw en de uitrusting van het schip. Ook bevat het verdrag bepalingen over ontvangstinstallaties in de havens (voor het verwijderen van ballastwater).

De aansprakelijkheid bij olieverontreiniging veroorzaakt door zeeschepen vormt tevens een materie die binnen de IMO bijzondere aandacht verdient. De verontreinigende schepen kunnen immers moeilijk te traceren zijn, de verantwoordelijken kunnen onvermogen zijn, de schepen kunnen varen onder een “goedkope” vlag, enz. De aansprakelijkheid bij olieverontreiniging veroorzaakt door zeeschepen maakt het voorwerp uit van het Verdrag van Brussel van 29 november 1969 inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door olieverontreiniging, dat grondig werd gewijzigd door het Protocol van Londen van 27 november 1992. De

schipbreuk van de Torrey Canyon voor de kust van Groot-Brittannië in 1967 vormde de aanleiding tot het afsluiten van dit verdrag. Het verdrag heeft betrekking op accidentele of bewuste lozingen van tankschepen. Het aansprakelijkheidsregime is gebaseerd op de objectieve aansprakelijkheid van de scheepseigenaar. Het verdrag verplicht de scheepseigenaar een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Het verdrag werd aangevuld met het Verdrag van Brussel van 18 december 1971, eveneens gewijzigd door een Protocol van Londen van 27 november 1992, waarbij een internationaal fonds werd opgericht. Daarnaast zijn er binnen het IMO nog verscheidene andere verdragen en protocollen omtrent aansprakelijkheid goedgekeurd.

Voor het opsporen van lozingsovertredingen op zee door de kuststaat, en de samenwerking bij de bestrijding ervan, zijn voor wat betreft België en de Noordzee nog een aantal andere verdragen van belang. Het gaat vooreerst om het Verdrag van Brussel van 29 november 1969 betreffende maatregelen in volle zee bij een ongeval dat olieverontreiniging tot gevolg kan hebben, afgesloten binnen de IMO, en het Verdrag van Bonn van 13 september 1983 inzake de samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen. Ook bestaat er een universeel, in het kader van de IMO totstandgekomen, verdrag dat het laatste aspect regelt, het Verdrag van Londen van 30 november 1990 betreffende de voorbereiding, reactie en samenwerking bij olieverontreiniging ten gevolge van een incident. Dit laatste verdrag werd aangevuld door het Protocol van Londen van 15 maart 2000 betreffende de voorbereiding, reactie en samenwerking bij verontreiniging ten gevolge van incidenten met gevaarlijke en schadelijke stoffen.

6. GRENSOVERSCHRIJDENDE LUCHTVERONTREINIGING

De effecten van luchtverontreiniging kunnen zich over grote afstand en over de grenzen heen doen gevoelen, zelfs tot in nauwelijks geïndustrialiseerde of bevolkte regio's (bv. de zure regen in Scandinavië door emissies van zwaveldioxide in West-Europa). Om hier op in te spelen heeft de UNECE het Verdrag van Genève van 13 november 1979 inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand uitgewerkt. Het verdrag heeft tot doel de beperking, de vermindering en de voorkoming van grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand. Dat gebeurt via het beheer van de luchtkwaliteit, via onderzoek en ontwikkeling inzake emissiebeperkende technieken, via metingen en controles van de concentraties en transporten van luchtverontreinigende stoffen, via het uitwisselen van informatie, en via het organiseren van een uitgebreide samenwerking.

Het verdrag vormt een kaderverdrag. Op basis van het verdrag zijn acht meer concrete protocollen totstandgekomen, die werden aangenomen op de conferenties van de verdragspartijen. In het Protocol van Genève van 28 september 1984 wordt de samenwerking tussen de verdragspartijen inzake monitoring geregeld. Het Protocol van Helsinki van 8 juli 1985 beoogde een reductie van de zwavelemissies met 30% tegen 1993 ten opzichte van 1980. In werkelijkheid werd zelfs een beter resultaat bereikt. Het Protocol van Sofia van 31 oktober 1988 voorziet in de beheersing van de emissies van stikstofoxide met als doelstelling een standstill tegen einde 1994 ten opzichte van 1987 (voor de Verenigde Staten: 1978). Het Protocol van Genève van 18 november 1991 bevat beide benaderingen van de vorige twee protocollen (reductie of standstill ten opzichte van een referentiejaar, waarbij de verdragspartijen bij ondertekening tussen drie opties konden kiezen) voor de emissies van VOC's (Volatile Organic Compounds of zwevende organische deeltjes). België koos voor een emissiereductie van 30% tegen 1999 met als referentiejaar een jaar te kiezen tussen 1984 en 1990. Het Protocol van Oslo van 14 juni 1994 streeft na het protocol van Helsinki een verdere reductie van de zwavelemissies na. Twee Protocollen van Aarhus van 24 juni 1998 handelen over een reductie van de zware metalen (cadmium, lood, kwik) en de POP's (persistente organische polluenten, die voornamelijk in bestrijdingsmiddelen voorkomen). Het Protocol van Göteborg van 30 november 1999 gaat in op de bestrijding van de verzuring, de eutrofiëring en de ozonlaag op grondniveau.

7. KLIMAATVERANDERING

Bepaalde gasen die meestal door de mens worden geproduceerd, stapelen zich op in de atmosfeer en laten de warmte van de zon niet ontsnappen. Dit leidt globaal gezien tot een opwarming van de aarde (broeikaseffect). De verstoring van het klimaat uit zich in de opwarming van bepaalde gebieden en de afkoeling van andere, in het smelten van de ijskappen en een stijging van de zeespiegel, en in het meer voorkomen van extreme weersituaties (droogte, overstromingen, enz.).

De doelstelling van het VN-Raamverdrag van New York van 9 mei 1992 inzake klimaatverandering ligt in de stabilisatie van de concentraties van broeikasgassen (koolstofdioxide, methaan, lachgas, enz.) in de atmosfeer op een niveau waarop een gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaat wordt voorkomen. Daarbij was het initieel de bedoeling dat de industrielanden hun emissieniveau in het jaar 2000 zouden terugdringen tot dat van 1990. Het verdrag zelf bevat echter geen resultaatsverbintenissen maar een aantal krachtlijnen, zoals het beginsel van de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid, waarmee wordt bedoeld dat alle landen inspanningen moeten leveren doch de ontwikkelde landen de grootste. Het verdrag voorziet een jaarlijkse conferentie van de ver-

dragspartijen waarop in navolging van het verdrag uitvoeringsmaatregelen kunnen worden genomen.

In het Protocol van Kyoto van 11 december 1997 werd besloten tot concrete reducties van de emissies van broeikasgassen. Volgens het protocol moeten de meeste industrielanden (deze opgenomen in Anex I) tussen 2008 en 2012 hun uitstoot van broeikasgassen met gemiddeld 5,2% onder het niveau van 1990 doen zakken. Zo moet België onder meer zijn uitstoot van koolstofdioxide met 7,5% doen dalen. Landen in een overgang naar een markteconomie hebben meer gunstige voorwaarden gekregen, en ontwikkelingslanden moeten geen reducties bereiken.

Er bestaat ook een aantal flexibiliteitsmechanismen. In de eerste plaats kunnen emissiereducties individueel of gezamenlijk worden bereikt, dus ook in andere Annex I-landen (zogenaamde *joint implementation*). In de tweede plaats is onder bepaalde voorwaarden verhandeling van emissiereducties mogelijk (*emission trading*), dit om te kunnen bewerkstelligen dat de emissies daar worden verminderd waar de kostprijs voor de vermindering het laagst is. Tevens kan de aanleg van zogenaamde 'koolstofsinks' (bomen en andere vegetatie die vervuiling absorberen en afbreken) in rekening worden gebracht, alsook de investeringen in schone technologieën door industrielanden in ontwikkelingslanden (*clean development mechanisms*).

8. OZON

De ozonlaag in de stratosfeer biedt bescherming tegen de schadelijke effecten van de UV-B-stralingen van de zon. Bepaalde gasen die meestal door de mens worden geproduceerd, meer bepaald chloor- en broomverbindingen (CFK's of chloorfluorkoolstoffen, HCFC's of chloorfluorkoolwaterstoffen, halonen, tetrachloorkoolstof, methylbromide, enz.), tasten de ozonlaag aan, wat kan aanleiding geven tot een stijging van huidkanker, verzwakking van het immuunsysteem van de mens, enz. Sommige van deze gasen, die onder meer worden gebruikt in spuitbussen, koelinstallaties en als ontsmettingsmiddel in de landbouw, zijn zeer moeilijk afbreekbaar. Vooral boven Antarctica is er sedert de jaren 1990 een vergroting van het 'ozongat'. De enige oplossing bestaat erin de productie van 'ozonvreters' stop te zetten.

Het Verdrag van Wenen van 22 maart 1985 ter bescherming van de ozonlaag vormt een kaderverdrag waarin het ozonprobleem wordt erkend en dat de basis vormt voor samenwerking tussen de verdragspartijen en het nemen van concrete maatregelen door de conferentie van verdragspartijen via protocollen.

Het Protocol van Montreal van 16 september 1987 heeft de bedoeling om op een gefaseerde wijze de uitstoot van de in bijlagen opgenomen stoffen te bevrozen, te verminderen en ten slotte uit te bannen na verloop van bepaalde periodes, alsook de in- en uitvoer van en naar niet-verdragspartijen te verbieden. Via amendementen op het protocol wordt rekening gehouden met de vooruitgang in de wetenschap en technologie. De controle- en uitfaseringsschema's verschillen voor ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden. Voor ontwikkelde landen bestaat er voor de meeste ozonvreter sedert 1 januari 2000 of zelfs reeds vroeger een verbod op de productie en het gebruik ervan. Voor methylobromide ging dit verbod in op 1 januari 2005 en voor chloorfluorkoolwaterstoffen op 1 januari 2030 (reductie met 99,5% tegen 1 januari 2020).

9. GRENSOVERSCHRIJDENDE AFVALTRANSPORTEN

De 'afvalbusiness' is een lucratieve aangelegenheid, en trekt naast bona fide mensen ook mensen aan die het moreel niet zo nauw nemen. Nu hebben de meeste ontwikkelde landen een vrij strenge afvalstoffenwetgeving uitgebouwd. In (andere) (ontwikkelings)landen staat het milieubeleid nog in zijn kinderschoenen, en heeft men vooral oog voor de inkomsten die afvalimporten kunnen opleveren. Vandaar dat grensoverschrijdende transporten van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan een onderwerp bij uitstek vormen voor het internationaal milieubeleid.

Het Verdrag van Bazel van 22 maart 1989 inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke stoffen en de verwijdering ervan is een universeel VN-verdrag. Het beoogt de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen te verminderen, het afval zo dicht mogelijk bij de bron te verwerken en de productie van gevaarlijk afval te verminderen. Gevaarlijke afvalstoffen zijn deze opgenomen in Bijlage I van het verdrag, of deze die in de nationale wetgeving van een verdragspartij als gevaarlijk worden aangemerkt. Het verdrag vereist voor zover grensoverschrijdende afvaltransporten niet verboden zijn, een voorafgaande kennisgeving door de exportstaat en een toelating door de importstaat, alsook de vervulling van nog een aantal andere administratieve formaliteiten (etikettering, vervoersdocumenten, enz.).

Het Verdrag van Bazel werd aangevuld met het Protocol van Bazel van 10 december 1999 inzake aansprakelijkheid en vergoeding voor schade die het gevolg is van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke stoffen en de verwijdering ervan. Het protocol legt een objectieve aansprakelijkheid op de exporteur tot het moment waarop degene die instaat voor de verwijdering in het bezit wordt

gesteld van de afvalstoffen; daarna wordt de objectieve aansprakelijkheid bij deze laatste gelegd. Ook bevat het protocol de verplichting in hoofde van deze personen tot het stellen van financiële zekerheden om hun aansprakelijkheid te dekken.

Er zijn nog een aantal andere verdragen terzake relevant, waaronder het Verdrag van Lomé IV van 15 december 1989 (bevat onder meer een verbod van uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen naar ACS-landen – Afrika, Caraïben en Stille Oceaan) en het Verdrag van Bamako van 30 januari 1991 (bevat onder meer een verbod op de invoer van gevaarlijke afvalstoffen in Afrika).

10. GEVAARLIJKE STOFFEN

10.1. HANDEL IN GEVAARLIJKE STOFFEN EN BESTRIJDINGSMIDDELEN

Ontwikkelingslanden en andere economisch niet sterk ontwikkelde landen zijn in het verleden bij gebrek aan accurate wetgeving in die landen vaak het slachtoffer geworden van de invoer van gevaarlijke producten (in de landbouw) die men elders niet meer mocht gebruiken (denken wij maar aan DDT). Na verloop van tijd werd een vrijwillige procedure van *prior informed consent* (PIC) ingevoerd.

Het Verdrag van Rotterdam van 10 september 1998 inzake de prior informed consent procedure voor de handel in bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en bestrijdingsmiddelen is totstandgekomen in het kader van het UNEP en de FAO. De bedoeling is te voorkomen dat ongecontroleerde handelsstromen in gevaarlijke producten ontstaan. De procedure van prior informed consent wordt verplicht gesteld. Dit houdt in dat voorafgaand aan de invoer informatie wordt gegeven aan het land van invoer, dat de producten goed worden geëtiketteerd, en dat het land van invoer het recht heeft de invoer te weigeren. Slechts bij toelating van het importerende land mogen de producten de grens over.

10.2. PERSISTENTE ORGANISCHE POLLUENTEN

Bepaalde vervuilende stoffen zijn zeer moeilijk afbreekbaar en hopen zich op in levende wezens (bioaccumulatie). Het gaat om persistente organische pollutanten (POP's), waaronder onder meer volgende stoffen vallen: aldrin, chloordaan, dieldrin, DDT, endrin, heptachloor, hexachloorbenzeen, PCB's, dioxines en fura-

In het Verdrag van Stockholm van 23 mei 2001 inzake persistente organische pol-luenten wil men in overeenstemming met het voorzorgsbeginsel mens en milieu beschermen tegen deze gevaarlijke stoffen. Daartoe moeten de verdragsstaten de productie, de invoer en de uitvoer van de stoffen van Bijlage A bij het verdrag verbieden. In de stoffen van Bijlage B bij het verdrag wordt een beperkt(e) produc-tie, gebruik en handel toegestaan.

11. NATUUR EN BIODIVERSITEIT

11.1. ANTARCTICA

Een zeer groot en belangrijk deel van de internationale verdragen heeft betrek-king op de natuur(lijke rijkdommen). Een eerste belangrijk thema is Antarctica. Antarctica is een zeer groot gebied waarop zich 90% van het landijs en 70% van het zoetwater op aarde bevindt en omvat ook heel wat oceaan. Ofschoon het aan-tal soorten dat er voorkomt, beperkt is, vormt het Zuidpoolgebied een zeer pro-ductief marien ecosysteem. Ook speelt Antarctica een belangrijke rol in de instandhouding van het klimatologisch evenwicht op aarde. Het ecosysteem is echter, onder meer door het koude klimaat, zeer kwetsbaar voor schadelijke invloeden door menselijk handelen. Aangezien het Zuidpoolgebied, in tegenstel-ling tot het Noordpoolgebied, niet tot het grondgebied behoort van staten, en sommige landen hun oog lieten vallen op dit 'niemandsland', kreeg het al gauw internationale aandacht. Dit heeft ertoe geleid dat het Zuidpoolgebied onderworpen is aan een stelsel van verdragen.

De grondslag van dit stelsel van verdragen is het Verdrag van Washington van 1 december 1959 inzake Antarctica. Het Verdrag inzake Antarctica werd gesloten door staten die belangen bij Antarctica hadden met het doel geschillen over het gebied te voorkomen, het gebied te bestemmen voor vreedzame doeleinden, het open te stellen voor wetenschappelijk onderzoek en het storten van kernafval in het gebied te verbieden. In dat raam zijn in het verleden reeds diverse maatregelen overeengekomen ter bescherming van de Antarctische fauna en flora.

In het Protocol van Madrid van 4 oktober 1991 inzake milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica roepen de verdragspartijen Antarctica uit tot een "natural reserve, devoted to peace and science" en voorzien zij in een absoluut verbod op delfstoffenwinning. Ook wordt bepaald dat de bescherming van Antarctica en zijn ecosystemen centraal moet staan in de planning en de organi-satie van activiteiten in de regio. Het protocol gaat in op de milieueffectrappor-tage, de instandhouding van de Antarctische fauna en flora, het afvalstoffenbe-

heer, de voorwaarden voor lozing op zee, en de bescherming en het beheer van gebieden.

Ook werd een aantal andere verdragen afgesloten, waaronder het Verdrag van Canberra van 20 mei 1980 inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren.

11.2. WATERGEBIEDEN

Over geheel de wereld werden in de loop van deze eeuw steeds meer watergebieden vernietigd door drainage, ontginning en vervuiling. Het voor watervogels belangrijke netwerk van watergebieden, dreigde meer en meer uiteen te vallen.

Het Verdrag van Ramsar van 2 februari 1971 inzake watergebieden van internationale betekenis wil een halt toeroepen aan de toenemende aantasting en het verloren gaan van watergebieden. Het begrip ‘watergebieden’, dat door het verdrag ruim wordt gedefinieerd, is een ietwat enge vertaling van de brede Engelse term ‘wetlands’. Elke verdragsstaat moet watergebieden aanwijzen voor opname in een “lijst van watergebieden van internationale betekenis”. Het behoud van die watergebieden moet door de verdragsstaat worden bevorderd. Ten aanzien van alle watergebieden, ongeacht of ze op de vermelde lijst staan, rust op de verdragsstaten de verplichting het verstandig gebruik ervan te bevorderen.

Als eerste verdrag waarbij de nadruk lag op de bescherming van de leefgebieden van wilde soorten (watervogels), is het verdrag wel in vrij zwakke termen geformuleerd. Het omvat bijvoorbeeld geen directe sancties. Toch spreekt het voor zich dat het feit dat een watergebied op de vermelde lijst is geplaatst, moet worden betrokken in belangenafwegingen. Zo werd in Frankrijk de vergunning om een stortplaats voor huishoudelijk afval te exploiteren in de nabijheid van een watergebied op de lijst, door een administratieve rechtbank vernietigd.¹⁷

11.3. WERELDERFGOED

Het Verdrag van Parijs van 16 november 1972 ter bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld, het zogenaamde werelderfgoedverdrag, is totstandgekomen in het kader van de UNESCO. Het verdrag is gebaseerd op het concept dat een in een bepaalde staat gelegen, cultureel en natuurlijk erfgoed van uitzonderlijk universeel belang behouden dient te worden, omdat het deel uitmaakt van het erfgoed van de gehele mensheid (bv. bepaalde tempels, historische

¹⁷ Trib. adm. Caen 9 april 1996, n° 95349, Association Manche-Nature, *RJE* 1996, 339.

stadscentra, uitzonderlijke natuurgebieden, enz.). De verdragsstaten moeten vaststellen welke op hun grondgebied gelegen sites vallen onder het natuurlijk erfgoed zoals gedefinieerd in het verdrag. Op de verdragsstaten op wiens grondgebied het natuurlijk erfgoed gelegen is, rust de verplichting tot onder meer het behoud ervan. Indien het natuurlijk erfgoed op de “lijst van het werelderfgoed” wordt geplaatst, komt daarbovenop een systeem van internationale samenwerking en bijstand in werking.

Een aanduiding op vermelde lijst brengt, zoals bij het Verdrag van Ramsar, de verplichting met zich mee daarmee rekening te houden in een belangenafweging. Zo oordeelde de administratieve rechter in Groot-Brittannië dat de aanvraag voor de ontginning van steenkool bij de Muur van Hadrianus in Northumberland, opgenomen in de lijst van het werelderfgoed, terecht werd geweigerd omwille van het feit dat de “designation as a World Heritage Site (...) signals the particular importance of that site as a material factor to be taken in account in a planning application”.¹⁸

11.4. HANDEL IN BEDREIGDE SOORTEN

De ‘wildlife’-handel (ivoor, papegaaien, slangen, cactussen, enz.) vormt een bedreiging voor het voortbestaan van vele wilde soorten. In 2005 werd de waarde van de wereldwijde import van wildlife-producten geschat op 239 miljard euro. Vanuit haar aard is het quasi onmogelijk om betrouwbare gegevens over de waarde van de illegale handel te hebben, maar schattingen gaan tot 20 miljard dollar per jaar.¹⁹ De voedingsbodem voor deze handel vormen de consumptiepatronen in de meer ontwikkelde landen (liefhebberijen, ‘traditionele’ geneeskunde, enz.).

Het Verdrag van Washington van 6 maart 1973 inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES – Convention on International Trade in Endangered Species) is totstandgekomen in het kader van UNEP. Het verdrag beoogt de bescherming van bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten tegen overmatige exploitatie ten gevolge van de internationale handel. De bedreigde soorten zijn daartoe ondergebracht in drie bijlagen, die elk een verschillend juridisch regime hebben, gaande van een verbod op tot een gecontroleerde handel. De handel wordt gereguleerd door middel van een stelsel van vergunningen en certificaten die door de verdragsstaten worden afgeleverd onder bepaalde voorwaarden en die dienen te worden voorgelegd wanneer

¹⁸ Queens Bench Division 9 december 1993, *Coal Contractors Limited v Secretary of State for the Environment and Northumberland County Council*, *JEL* 1994, 369, noot L. RUTHERFORD.

¹⁹ www.traffic.org/trade (laatst bezocht op 4 juli 2011).

zendingen van onder het verdrag vallende soorten een land verlaten of binnenkomen.

Het verdrag betekent een belangrijke stap voor de redding van vele wilde soorten uit de handen van de commercie (bv. de walvisachtigen, de olifanten, de neushoorns, enz.). Maar zolang dieren en planten als producten blijven beschouwd worden, onderworpen aan de vrijhandel, blijft het een beetje achter de feiten aanlopen (cf. de exotische vogelsoorten). Men zou wellicht beter omgekeerd werken, en een beperkte lijst opstellen van dieren en planten die wél mogen worden gehouden en verhandeld. Deze zouden dan in de ontwikkelingslanden kunnen worden gekweekt, zoals bv. nu reeds gebeurt bij krokodillen.

11.5. BESCHERMING VAN TREKKENDE DIERSOORTEN

Zeker migrerende diersoorten verplaatsen zich per definitie over de landsgrenzen heen en kunnen dus maar op een doeltreffende manier beschermd worden door internationale samenwerking. Een probleem is wel dat verschillende trekkende diersoorten ook zeer diverse landen aandoen (bv. de Siberische kraanvogel versus walvisachtigen). Een soortgerichte aanpak is dus vereist.

Het Verdrag van Bonn van 23 juni 1979 inzake de bescherming van trekkende diersoorten heeft de bescherming van trekkende diersoorten tot doel en beoogt het nemen van maatregelen om te voorkomen dat een trekkende diersoort een bedreigde soort wordt. De mate van bescherming varieert naargelang de trekkende diersoort in Bijlage I of II is opgenomen. Ten aanzien van de trekkende diersoorten in Bijlage I voorziet het verdrag bepalingen inzake de bescherming van de leefgebieden en het tegengaan van directe ingrepen op en de exploitatie van de dieren. Ten behoeve van de soorten in Bijlage II geeft het verdrag richtlijnen voor het afsluiten van verdere overeenkomsten, ook wel 'Bonn-overeenkomsten' genoemd, op die manier tegemoetkomend aan het voormelde probleem. Voorbeelden van dergelijke Bonn-overeenkomsten zijn:

- Overeenkomst van Londen van 4 december 1991 voor de bescherming van vleermuizen in Europa;
- Overeenkomst van New York van 17 maart 1992 inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee;
- Overeenkomst van Den Haag van 16 juni 1995 voor de bescherming van Afrikaans-Euraziatische migrerende watervogels.

11.6. BEHOUD VAN WILDE DIEREN EN PLANTEN IN HUN NATUURLIJK MILIEU

Mede als reactie op de gebrekkige implementatie van enkele eerdere vogelbeschermingsverdragen, kwam in het kader van de Raad van Europa het Verdrag van Bern van 19 september 1979 inzake het behoud van wilde dieren en planten in hun natuurlijk milieu in Europa tot stand. Het verdrag heeft tot doel te zorgen voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de daarbij behorende natuurlijke leefgebieden. Naast algemene maatregelen voor de instandhouding daarvan vereist het verdrag ook bijzondere maatregelen voor de instandhouding van de soorten en hun habitats vermeld op de Bijlagen I, II en III.

De mate van bescherming is wellicht minder dan in de Europese wetgeving, doch het verdrag is van toepassing op meer soorten en een geografisch uitgebreider gebied. Ook hebben sommige bepalingen van het verdrag, onder meer enkele inzake habitatbescherming, directe werking. Zo werd door de administratieve rechter in Nederland reeds meermaals benadrukt dat bestemmingsplannen in de ruimtelijke ordening moeten rekening houden met het leefgebied van de kamsalamander (soort op Bijlage II) en de das (soort op Bijlage III); campings of hotelcomplexen op deze locaties werden door de administratieve rechter onaanvaardbaar geacht met verwijzing naar het verdrag.²⁰

11.7. BIOLOGISCHE DIVERSITEIT

De schrikwekkende achteruitgang van soorten (wilde en gecultiveerde) en de daarmee gepaard gaande genetische verarming ligt aan de basis van het Verdrag van Rio de Janeiro van 5 juni 1992 inzake biologische diversiteit. Het is totstandgekomen in het kader van het UNEP. Dit verdrag beoogt onder meer het behoud van de biologische diversiteit (verscheidenheid aan soorten, binnen soorten en aan ecosystemen) en het duurzaam gebruik van de bestanddelen ervan. Het bevat heel wat maatregelen die de verdragsstaten, meestal “voor zover mogelijk en passend”, moeten nemen. De holistische benadering die in het verdrag tot uiting komt, draagt bij tot de ontwikkeling van begrippen, doelstellingen en beginselen van het natuurbeleid. Ook bevat het verdrag bepalingen omtrent de toegang (van ontwikkelde landen) tot genetische rijkdommen en de toegang (van ontwikkelingslanden) tot biotechnologie (bv. geneesmiddelen gemaakt op basis van plantenmateriaal).

²⁰ Zie o.m. A.G.v.B. 22 april 1991, *NJ* 1991, nr. 592; *Bouwwrecht* 1991, 609; KB 30 oktober 1991, *Bouwwrecht* 1992, 136; A.G.v.B. 30 september 1993, *Administratiefrechtelijke Beslissingen* 1995, nr. 24, noot C. BACKES; zie ook *M. en R.* 1995, 167-168.

Het Biodiversiteitsverdrag werd aangevuld met het Cartagena Protocol van 29 januari 2000 inzake bioveiligheid. Het heeft tot doel de biologische diversiteit te beschermen tegen de risico's door de introductie van levende gemodificeerde organismen, afkomstig van de biotechnologie. Het voert een procedure van *advanced informed agreement* in (cf. *prior informed consent*).

Op 29 oktober 2010 werd in Nagoya, Japan, een protocol aangenomen over de toegang tot genetische bronnen en het eerlijk en billijk delen van voordelen uit hun gebruik. Het protocol voorziet onder meer in gepaste toegang tot genetische bronnen en gepaste overdracht van relevante technologieën, rekening houdend met alle rechten over die bronnen en technologieën, en in gepaste financiering.

Hoewel het tropisch regenwoud wellicht 50% van de wilde soorten op aarde bevat, bleek het, vooral door de tegenkanting van het Zuiden, onmogelijk om op de VN-Conferentie van Rio de Janeiro tot een verdrag inzake de bossen te komen. Naast het vrij zwak geformuleerde Biodiversiteitsverdrag kwam men in Rio de Janeiro op 13 juni 1992 alleen tot een niet-bindende Bossenverklaring.

11.8. BESTRIJDING VAN WOESTIJNVORMING

De woestijnvorming in droge gebieden, onder meer in de Sahel, is een probleem dat verschillende oorzaken kent: klimaatverandering, overbegrazing, slechte irrigatie, oorlogen, enz. Grote bevolkingsgroepen zijn het slachtoffer en verliezen (met de vruchtbare toplaag van de bodem) dikwijls onomkeerbaar het economisch en biologisch potentieel in hun regio.

Het Verdrag van Parijs van 17 juni 1994 ter bestrijding van desertificatie in de landen die te kampen hebben met ernstige verdroging en/of woestijnvorming, in het bijzonder in Afrika is een universeel VN-verdrag. De doelstelling van het verdrag is het bestrijden van woestijnvorming en het inperken van de gevolgen van verdroging. Dit impliceert een geïntegreerde lange-termijnaanpak gebaseerd op een duurzaam beheer van bodemrijkdommen en watervoorraden. Daartoe wordt een systeem van internationale samenwerking opgezet en moeten nationale en regionale actieprogramma's worden opgesteld en uitgevoerd. Het verdrag levert daartoe een kader, onder meer via de vier Bijlagen, die ingaan op de regionale uitvoering in Afrika, Azië, Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied, en het noordelijke Middellandse-Zeegebied.

11.9. LANDSCHAPSZORG

Het landschap heeft tot dusver minder de aandacht van de internationale gemeenschap weggedragen dan de natuurlijke rijkdommen. Nochtans zijn de waardevolle landschappen zeker een gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid dat moet worden veiliggesteld, zeker in het licht van de vele bedreigingen ervoor door de snelle evoluties in de landbouw, de ruimteaanpakken voor wonen, *infrastructuur*, enz.

Het Europees Landschapsverdrag van Firenze van 20 oktober 2000 is totstandgekomen in het kader van de Raad van Europa. Het verdrag heeft tot doel landschapsbescherming, -beheer en -planning te bevorderen en de Europese samenwerking terzake te organiseren. Daarbij worden alle landschappen geïdentificeerd, niet alleen waardevolle. De verplichtingen die het verdrag bevat zijn echter vrij algemeen en vaag geformuleerd. Zo wordt aan de verdragspartijen opgelegd de landschappen in het recht te erkennen, onder meer als uitdrukking van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de bevolking, een landschapsbeleid te voeren gericht op landschapsbescherming, -beheer en -planning (en daartoe geschikte instrumenten te voorzien), en het landschap te integreren in overige beleidsdomeinen, zoals de ruimtelijke ordening, het landbouwbeleid, enz. Ook moeten de verdragspartijen de diverse landschappen op hun grondgebied identificeren en analyseren en kwaliteitsdoelstellingen formuleren voor deze landschappen, na de bevolking de gelegenheid tot inspraak te hebben geboden.

12. AANSPRAKELIJKHEID VOOR MILIEUGEVAARLIJKE ACTIVITEITEN

Via de gewone burgerlijke-aansprakelijkheidsregels is het om diverse redenen moeilijk tot een herstel of vergoeding van de schade door inbreuken op de milieuwetgeving te komen. Belangrijke struikelblokken voor het slachtoffer vormen het moeilijk te leveren bewijs van het oorzakelijk verband tussen de inbreuk en de fout in hoofde van de verweerder, alsook de mogelijke insolabiliteit van de aansprakelijke.

Het Verdrag van Lugano van 21 juni 1993 betreffende de burgerlijke aansprakelijkheid voor activiteiten die gevaarlijk zijn voor het milieu is totstandgekomen in het kader van de Raad van Europa. Het voert een objectieve aansprakelijkheid terzake in hoofde van de exploitant van milieugevaarlijke inrichtingen (dit houdt in dat geen fout dient aangetoond te worden), gekoppeld aan de verplichting om financiële zekerheden te stellen om deze aansprakelijkheid te dekken. Het verdrag is niet alleen gericht op de regeling van de aansprakelijkheid bij milieugevaarlijke

activiteiten, maar ook op de regeling van de te nemen preventieve maatregelen en herstelmaatregelen nadat schade is ontstaan.

België heeft dit verdrag echter niet getekend en het is ook nog niet in werking getreden.

13. BESCHERMING VAN HET MILIEU DOOR HET STRAFRECHT

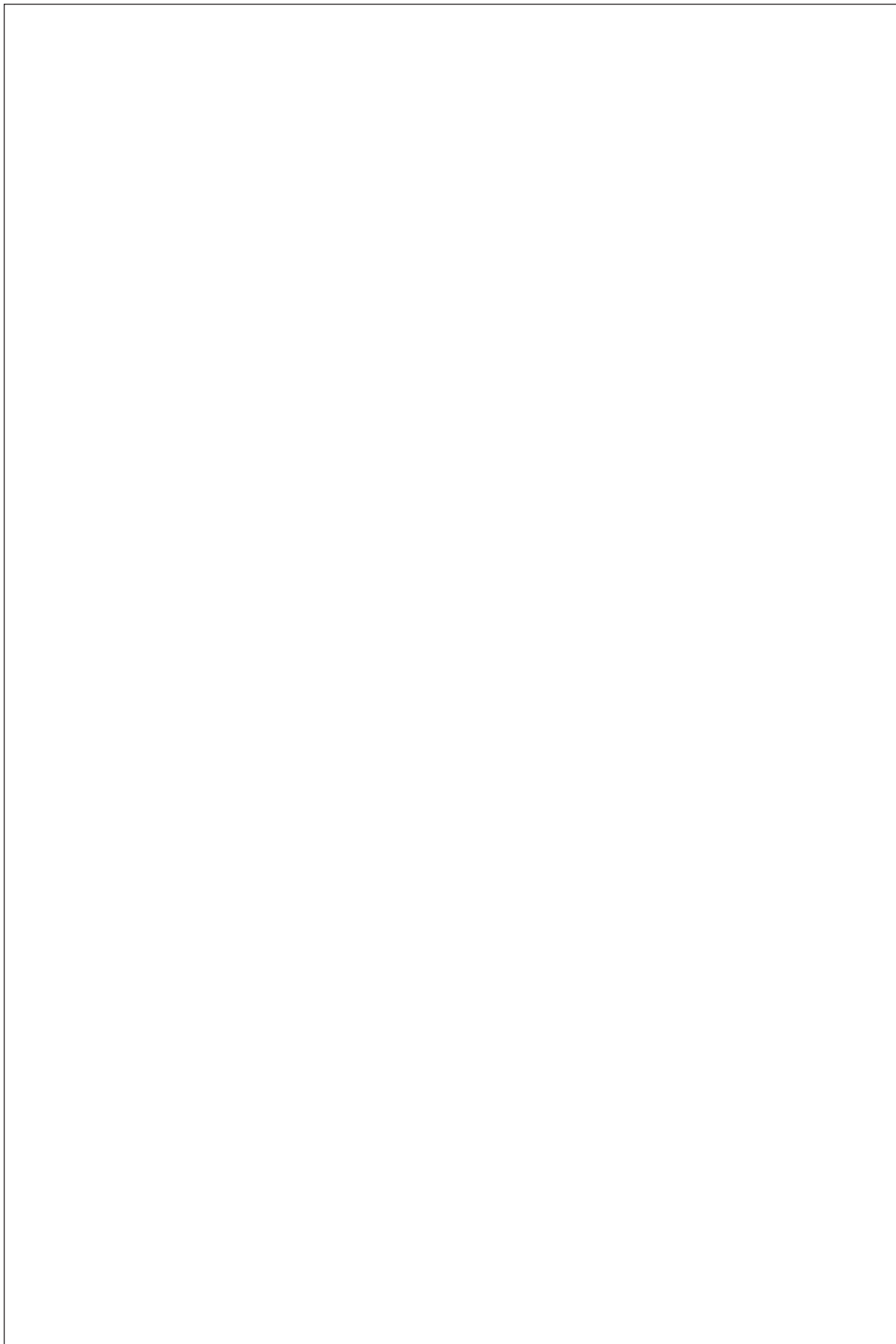
Het strafrecht speelt een belangrijke rol in de milieubescherming als de preventieve acties hebben gefaald en milieudelicten moeten wegens het grote maatschappelijke belang ernstig worden genomen.

Het Verdrag van Straatsburg van 4 november 1998 inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht is totstandgekomen in het kader van de Raad van Europa. Het verplicht de verdragspartijen ertoe een aantal bepaalde zware milieudelicten (zoals illegale lozingen van schadelijke stoffen die de gezondheid van personen kunnen schaden) onder het strafrecht te brengen (ook wanneer zij niet intentioneel doch door nalatigheid zijn gepleegd). De strafsancities moeten daarbij in verhouding staan tot de ernst van de milieudelicten, en moeten de mogelijkheid van gevangenisstraffen en geldboeten inhouden. Voor een aantal andere minder zware milieudelicten (zoals het illegaal exploiteren van een fabriek) mag worden volstaan met administratieve sancties. Ook bevat het verdrag verplichtingen voor de verdragsstaten omtrent confiscatie van onder meer door de milieu-misdrijven verkregen voordelen en herstel van het milieu. Tevens moeten de verdragsstaten straf- en administratieve sancties kunnen opleggen aan rechtspersonen.

België heeft dit verdrag wel getekend maar nog niet geratificeerd. Het is ook nog niet in werking getreden.

DEEL III

EUROPEES MILIEURECHT



HOOFDSTUK 1

INLEIDING

Men kan het Europees (milieu)beleid beschouwen als een onderdeel van het internationaal (milieu)beleid. Het krijgt immers gestalte in en door verdragen die tussen soevereine staten zijn gesloten. Inhoudelijk zijn er evenwel enkele markante verschillen op juridisch vlak. Het Europees recht is meer een gemeenschappelijk intern recht in de lidstaten, dan een recht tussen de lidstaten. Het regelt ook de wederzijdse rechten en plichten tussen de Europese Unie en de lidstaten en de onderdanen daarvan (hier komt dus anders dan in het internationaal milieubeleid de burger in beeld) en tussen de lidstaten onderling. De lidstaten hebben een deel van hun soevereiniteit afgestaan aan de instellingen van de Unie, die dus zijn bekleed met reële bevoegdheden die voortspuiten uit een beperking of overdracht van bepaalde bevoegdheden van de lidstaten naar de Europese Unie. In het internationaal recht zijn vooral de verdragen van belang, in het Europees recht gaat zeer veel aandacht naar de besluiten van de organen van de Europese Unie, die eigen rechtsbronnen zijn. Kortom de Europese Verdragen hebben een nieuwe rechtsorde in het leven geroepen, die ook wat het milieubeleid betreft met de dag aan belang wint. Vandaar dat het Europees milieurecht en milieubeleid best apart worden behandeld.

Zoals reeds vermeld, wordt het Europees milieurecht opgedeeld in enerzijds het primair unierecht en anderzijds het secundair unierecht. Het primair unierecht is terug te vinden in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Deze verdragen zelf bevatten talrijke bepalingen die rechtstreeks of onrechtstreeks relevant zijn voor het milieubeleid. Op grond daarvan kan de EU op bepaalde terreinen rechtsregelen stellen die gelden ten aanzien van de lidstaten en hun ingezetenen (het secundair of afgeleid unierecht). Het secundair unierecht bestaat vooral uit een toenemend aantal richtlijnen en verordeningen uitgevaardigd met betrekking tot de meest diverse aspecten van milieuzorg.

Het VWEU is een gewijzigde versie van het vroegere Verdrag van Rome van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag). Het VEU is een gewijzigde versie van het vroegere Verdrag van Maastricht van 7 februari 1992 betreffende de Europese Unie. De wijzigingen zijn neergeschreven in het Verdrag van Lissabon van 13 december 2007. Het Verdrag van Lissabon is in wer-

king getreden op 1 december 2009. Sinds die dag spreken we dus over het VWEU en het VEU. De Europese Unie heeft sinds die dag ook rechtspersoonlijkheid gekregen en heeft de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap overgenomen.

Het Europees milieurecht heeft zich vooral ontwikkeld vanaf de jaren 1970. Een van de mijlpalen in de ontwikkeling is de goedkeuring van het eerste Milieuactieprogramma in 1973. Een andere mijlpaal is de opname van een specifieke titel “Milieu” in het oude EG-Verdrag. Dat gebeurde met de goedkeuring van de Europese Akte op 28 februari 1986. Sinds de jaren 1970 tot nu heeft de ontwikkeling van het Europees milieurecht niet meer stil gestaan, wel integendeel. De laatste jaren gaat vooral veel aandacht naar energieregelgeving, onder meer met betrekking tot hernieuwbare energie.

HOOFDSTUK 2

ORGANISATIE

De belangrijkste organen van de Europese Unie voor het milieubeleid zijn: het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad (van de Europese Unie) en de (Europese) Commissie. Hun samenstelling en werking is volledig geregeld in het VEU en het VWEU.

Het Europees Parlement oefent samen met de Raad van de Europese Unie de wetgevingstaak en de begrotingstaak uit. Het oefent politieke controle en adviserende taken uit. Het kiest de voorzitter van de Commissie. Het Europees Parlement bestaat uit vertegenwoordigers van de burgers van de Unie. Hun aantal bedraagt niet meer dan zevenhonderdvijftig, plus de voorzitter. De burgers zijn degressief evenredig vertegenwoordigd, met een minimum van zes leden per lidstaat. Geen enkele lidstaat krijgt meer dan zesennegentig zetels toegewezen. De leden van het Europees Parlement worden door middel van rechtstreekse, vrije en geheime algemene verkiezingen voor een periode van vijf jaar gekozen (art. 14 VEU).

De Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten. Hij oefent geen wetgevingstaak uit. De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, zijn voorzitter en de voorzitter van de Commissie. De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid neemt deel aan de werkzaamheden van de Europese Raad. De Europese Raad wordt twee keer per half jaar door zijn voorzitter in vergadering bijeengeroepen (art. 15 VEU).

De Raad (van de Europese Unie) oefent, zoals aangehaald, samen met het Europees Parlement de wetgevingstaak en de begrotingstaak uit. Hij oefent beleidsbepalende en coördinerende taken uit. De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van iedere lidstaat op ministerieel niveau, die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden en om het stemrecht uit te oefenen. Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (art. 16 VEU).

De Commissie bevordert het algemeen belang van de Unie en neemt daartoe passende initiatieven. Zij ziet toe op de toepassing van zowel de Verdragen als de maatregelen die de instellingen krachtens deze Verdragen vaststellen. Onder de

controle van het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet zij toe op de toepassing van het recht van de Unie. Zij voert de begroting uit en beheert de programma's. Zij oefent coördinerende, uitvoerende en beheerstaken uit. Zij zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de Unie, behalve wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de andere bij de Verdragen bepaalde gevallen. Zij neemt de initiatieven tot de jaarlijkse en meerjarige programmering van de Unie om interinstitutionele akkoorden tot stand te brengen. Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, kunnen wetgevingshandelingen van de Unie alleen op voorstel van de Commissie worden vastgesteld. De ambtstermijn van de Commissie bedraagt vijf jaar. De leden van de Commissie worden op grond van hun algemene bekwaamheid en Europese inzet gekozen uit personen die alle waarborgen voor onafhankelijkheid bieden. De Commissie oefent haar verantwoordelijkheden volkomen onafhankelijk uit. De Commissie bestaat uit één onderdaan van iedere lidstaat, met inbegrip van de voorzitter van de Commissie en van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. Vanaf 1 november 2014 bestaat de Commissie uit een aantal leden, met inbegrip van de voorzitter van de Commissie en van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, dat overeenstemt met twee derde van het aantal lidstaten, tenzij de Europese Raad met eenparigheid van stemmen besluit dit aantal te wijzigen (art. 17 VEU). Naast de eigenlijke commissieleden, bestaat de Commissie uit een groot ambtelijk apparaat, bestaande uit verschillende afdelingen en diensten. De afdelingen worden directoraten-generaal (DG's) genoemd. Zo zijn er onder meer de DG Milieu, de DG Energie en de DG Klimaatbescherming. De diensten verrichten algemene administratieve taken of hebben een specifiek mandaat, zoals fraudebestrijding of statistiek.

Het zwaartepunt van de besluitvorming in de Europese Unie ligt bij de Raad van de Europese Unie. Dit hoeft niet te verwonderen. De lidstaten hebben bepaalde aspecten van hun soevereiniteit afgestaan, mits zij een sterke positie in de besluitvorming in de Europese Unie konden behouden. Dit houdt wel in dat soms vragen kunnen rijzen bij het democratisch gehalte van de besluiten in de Europese Unie. De rol van het Europees Parlement werd doorheen de jaren versterkt.

Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie worden bijgestaan door een Economisch en Sociaal Comité en een Comité van de Regio's, die een adviserende taak hebben. Het Economisch en Sociaal Comité bestaat uit vertegenwoordigers van de organisaties van werkgevers, werknemers en andere vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, met name sociaal-economische en culturele organisaties en burger- en beroepsorganisaties. Het Comité van de Regio's bestaat uit vertegenwoordigers van de regionale en lokale gemeenschappen die in een regionaal of lokaal lichaam gekozen zijn of politiek verantwoording verschuldigd zijn aan een gekozen vergadering (art. 300 VWEU).

HOOFDSTUK 3

DOORWERKING VAN HET EUROPEES RECHT

1. LOYALE SAMENWERKING

In art. 4 lid 3 VEU is het beginsel van de loyale samenwerking neergelegd (ook wel unietrouw genoemd), dat als een toepassing van het beginsel van de uitvoering ter goeder trouw van verdragen kan worden beschouwd. Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

Het beginsel van loyale samenwerking houdt twee positieve verplichtingen en één negatieve verplichting voor de lidstaten in. De eerste positieve verplichting is dat de lidstaten alle maatregelen moeten treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren (bv. strafsancties opleggen bij de niet-naleving van verordeningen door hun onderdanen). De tweede positieve verplichting houdt in dat de lidstaten de taakvervulling door de Europese instellingen moeten vergemakkelijken (bv. de Commissie de inlichtingen verschaffen die zij nodig heeft om de maatregelen van de lidstaat te toetsen aan de voorschriften van de Verdragen). De negatieve verplichting is dat de lidstaten zich moeten onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen (bv. niet nog gauw een industrieel complex inplanten in een gebied dat dient beschermd te worden op grond van een richtlijn waarvan de omzettingsdatum nog niet verstreken is).

2. DIRECTE WERKING

De direct werkende bepalingen van het Europees recht hebben voorrang boven het nationaal recht. Dit is bevestigd zowel door het Hof van Justitie²¹ als door de rechters in België.²²

²¹ Zie HvJ 5 februari 1963, nr. 26/62, Van Gend en Loos, *Jur. H.v.J.* 1963, 1.

²² Zie o.m. Cass. 27 mei 1971, *Arr.Cass.* 1971, 967; RvS 7 oktober 1968, nr. 13.146, Corvelyn; RvS 12 februari 1988, nr. 29.327, asbl Ligue belge pour la protection des oiseaux, *Amén.* 1988,

Dergelijke direct werkende bepalingen vindt men onder meer in het VWEU zelf (bv. het verbod op kwantitatieve invoerbepalingen neergelegd in art. 34 VWEU).

Ook een verordening heeft integraal directe werking vanaf haar inwerkingtreding. Dus vanaf de inwerkingtreding kan eenieder zich beroepen op een verordening, en dit zowel tegen de overheid als tegen burgers.

In beginsel hebben richtlijnen geen directe werking, maar een bepaling uit een richtlijn heeft wel directe werking als de omzettingstermijn verstreken is en zij niet, niet tijdig of niet correct werd omgezet in het nationaal recht terwijl ze een subjectief recht toekent en als ze bovendien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is. Dit wil niet zeggen dat de bepaling de lidstaten geen beleidsvrijheid mag laten, doch de grenzen van die beleidsvrijheid moeten dan wel onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn aangegeven. Het laten van een discretionaire bevoegdheid (zoals in bepalingen die een aantal keuzemogelijkheden behelzen of die de uitoefening van bevoegdheden aan het oordeel van de overheid voorbehouden) staat de directe werking van een bepaling in de weg.

De staat en alle publiekrechtelijke overheden, regionale en lokale overheden ingegrepen, alsook wellicht privaatrechtelijke rechtspersonen belast met een overheidsdienst, moeten de direct werkende bepalingen toepassen.²³ Nationale rechtsregelen die ermee strijdig zijn, moet de nationale rechter buiten toepassing laten, ongeacht of die eerste van vroegere of latere datum zijn. Anders dan bij een verordening kan de directe werking van een richtlijn door de burger alleen worden ingeroepen tegenover de overheid (verticale directe werking) maar niet tegenover een andere burger (geen horizontale directe werking)²⁴, doch onrechtstreeks kan een burger wel de gevolgen dragen van de directe werking van de richtlijn, bv. omdat zijn milieuvergunning, hem verleend door een overheid, door de administratieve rechter wordt vernietigd op verzoek van een derde. Aangezien de mogelijkheid die aan particulieren wordt gegeven om zich op direct werkende bepalingen van richtlijnen te beroepen, een sanctie is wegens het niet, niet-tijdig of onjuist uitvoeren van richtlijnen door de overheid, is het logisch dat de overheid zich niet

61-63.

²³ Zie o.m. HvJ 9 maart 1978, nr. 106/77, Simmenthal, *Jur. H.v.J.* 1978, 629; HvJ 26 februari 1986, nr. 152/84, Marshall, *Jur. H.v.J.* 1986, 723; HvJ 20 september 1988, nr. 190/87, Oberkreisdirektor des Kreises Borken e.a., *Jur. H.v.J.* 1988, 4689; HvJ 22 juni 1989, nr. 103/88, Fratelli Costanzo, *Jur. H.v.J.* 1989, 1839.

²⁴ Zie o.m. HvJ 26 februari 1986, nr. 152/84, Marshall, *Jur. H.v.J.* 1986, 723; HvJ 11 juni 1987, nr. 14/86, Strafzaak tegen X (Italiaans viswater), *Jur. H.v.J.* 1987, 2545; *M. en R.* 1989, 216-217, noot J. JANS; HvJ 14 juli 1994, nr. C-91/92, Faccini Dori, *Jur. H.v.J.* 1994, I, 3325; HvJ 7 maart 1996, nr. C-192/94, El Corte Inglés t. Blazquez Rivero, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 1281.

op direct werkende bepalingen van richtlijnen kan beroepen tegenover de burger.²⁵

3. UNIERECHTCONFORME INTERPRETATIE

Tevens moeten de nationale rechters het nationaal recht zoveel mogelijk uitleggen in overeenstemming met het Unierecht, desgevallend in het licht van de bewoordingen en het doel van een richtlijn.²⁶ Op hen rust de plicht tot unierechtconforme interpretatie. In het geval van een richtlijn wordt er ook gesproken van richtlijnconforme interpretatie.

4. OMZETTING VAN RICHTLIJNEN IN HET NATIONAAL RECHT

Een verordening dient niet te worden omgezet in het nationale recht. Wel kan het voorkomen dat een verordening zelf bepaalt dat nadere regelen moeten getroffen worden door de lidstaten of instellingen van de Unie. Zo zal het soms noodzakelijk zijn dat lidstaten controleorganen met het toezicht op de naleving van een verordening belasten, strafsancities bij niet-naleving voorzien, enz.

De problematiek van de omzetting van Unierecht in het nationaal recht, stelt zich specifiek bij richtlijnen. Een richtlijn moet op het in de richtlijn aangegeven tijdstip in het nationale recht zijn omgezet en de door de lidstaat gekozen vorm en middelen moeten de juiste toepassing van de richtlijn verzekeren. Een letterlijke overname is niet vereist, doch in de praktijk wordt het risico op een onjuiste implementatie wel groter naarmate een lidstaat meer afwijkt van de formulering van de richtlijn. Belangrijk is dat de omzetting in het nationale recht voldoende duidelijk en nauwkeurig is om daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren. Eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goedddunken van de administratie kunnen gewijzigd worden en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, bv. het opleggen van voorschriften in een vergunning, volstaan niet als implementatie. Ook het ontbreken van een met de richtlijn strijdige praktijk ontslaat de lidstaat niet van zijn implementatieverplichting.

²⁵ Zie o.m. HvJ 26 februari 1986, nr. 152/84, Marshall, *Jur. H.v.J.* 1986, 723; HvJ 14 juli 1994, nr. C-91/92, Faccini Dori, *Jur. H.v.J.* 1994, I, 332.

²⁶ Zie o.m. HvJ 10 april 1984, nr. 14/83, Von Colson en Kamann, *Jur. H.v.J.* 1984, 1891; HvJ 8 oktober 1987, nr. 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, *Jur. H.v.J.* 1987, 3969; HvJ 13 november 1990, nr. C-106/89, Marleasing, *Jur. H.v.J.* 1990, I, 4135; HvJ 16 december 1993, nr. C-334/92, Wagner Miret, *Jur. H.v.J.* 1993, I, 691.

ting.²⁷ Er dient voor gezorgd dat de richtlijn op het totale grondgebied van de lidstaat wordt geïmplementeerd en toegepast. In België zijn de wetgevende akten van de federale overheid (wetten), van de gewesten en gemeenschappen (decreten, en voor wat betreft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: ordonnances) en hun uitvoeringsbesluiten (koninklijke besluiten, besluiten van de deelregeringen, ministeriële besluiten) daarvoor de geschikte instrumenten. Een lidstaat kan zich niet beroepen op eigenheden aan de nationale rechtsorde, zoals de bevoegdheidsverdeling in een federale staat, ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van richtlijnen.²⁸

5. AFDWINGING VAN DE NALEVING VAN HET UNIERECHT

De afdwinging van de naleving van het Unierecht situeert zich vooreerst op nationaal vlak. De nationale overheid kan onder bepaalde voorwaarden aansprakelijk worden gesteld voor de niet naleving van het Unierecht, dit zelfs voor het niet omzetten door de wetgevende macht van een richtlijn in nationaal recht.²⁹ Een direct werkende bepaling van Unierecht kan voor de nationale rechter worden ingeroepen, of het nu de burgerlijke, de administratieve of de strafrechter betreft. Al naargelang de gebruikte rechtsweg kan dit leiden tot de gehele of gedeeltelijke vernietiging van een overheidsmaatregel, tot het buiten toepassing laten ervan, tot toekenning van schadevergoeding, tot een gebod tot naleving van de bepaling, enz. In het licht daarvan, en in het bijzonder van de beantwoording van de vraag of aan een bepaling directe werking kan worden toegekend, is het belangrijk dat de nationale rechter bevoegd is, en als hij in laatste aanleg zetelt verplicht is, om over de uitleg van het Unierecht een prejudiciële beslissing te vragen aan het Hof van Justitie wanneer dit nodig is voor de oplossing van het geschil.

Ook het Europees niveau zelf geeft een mogelijkheid inzake naleving van de afdwinging van het Unierecht. Als particulier, milieuvereniging, enz. kan men door een klacht over de niet-naleving van de Europese verplichtingen door een lidstaat, in te dienen bij de Commissie, trachten de Commissie ertoe te bewegen

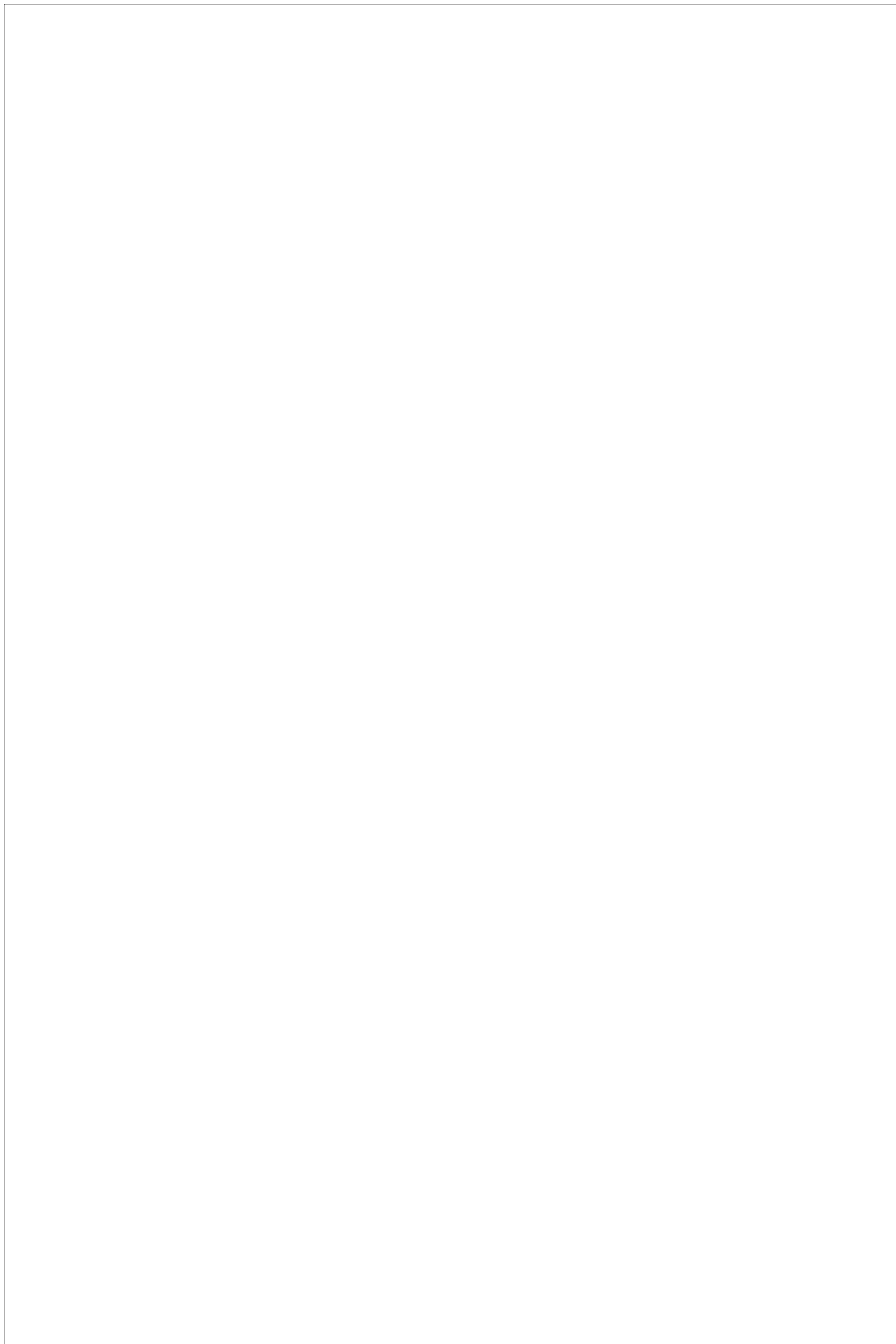
²⁷ Zie o.m. HvJ 13 oktober 1987, nr. 236/85, Commissie t. Nederland (Vogelrichtlijn), *Jur. H.v.J.* 1987, 3989; *M. en R.* 1988, 283, noot J. JANS; HvJ 15 maart 1990, nr. C-339/87, Commissie t. Nederland (Vogelrichtlijn), *Jur. H.v.J.* 1990, I, 851; *M. en R.* 1990, 322, noot J. JANS.

²⁸ Zie bv. HvJ 2 februari 1982, nr. 68/81 tot 73/81, Commissie t. België, *Jur. H.v.J.* 1982, 16.

²⁹ Zie o.m. HvJ 19 november 1991, nr. C-6/90 en C-9/90, Andrea Francovich t. Italiaanse Republiek en Danila Bonifaci e.a., *Jur. H.v.J.* 1991, I, 5357; HvJ 5 maart 1996, nr. C-46/93 en C-48/93, Brasserie du pêcheur en Factortame, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 1029; HvJ 26 maart 1996, nr. C-392/93, British Telecommunications, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 1631; HvJ 23 mei 1996, nr. C-5/94, Hedley Lomas, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 2553; HvJ 8 oktober 1996, nr. C-178, 179 en 188-190/94, Dillenkofer e.a., *Jur. H.v.J.* 1996, I, 4845.

een inbreukprocedure op te starten. In de regel neemt de Commissie binnen de termijn van één jaar een besluit over het in gang zetten van de inbreukprocedure tegen de lidstaat. Beroep tegen deze beslissing is niet mogelijk. Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken. Indien de betrokken staat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (art. 258 VWEU). Overigens ook lidstaten kunnen een beroep instellen bij het Hof van Justitie wegens schending van de krachtens de Verdragen geldende regelingen door een (andere) lidstaat (art. 259 VWEU), maar dit gebeurt vrijwel nooit. Bij veroordeling is de lidstaat verplicht de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van de uitspraak van het Hof van Justitie. Sinds de inwerkingtreding van het oude EU-Verdrag van 1992 kan het Hof van Justitie een lidstaat bij een tweede veroordeling ook de betaling van een forfaitaire geldsom of een dwangsom opleggen (art. 260 VWEU). Dit is voor het eerst gebeurd in 2000, niet toevallig in een milieuzak, tegen Griekenland.³⁰

³⁰ HvJ 4 juli 2000, nr. C-387/97, Commissie t. Griekenland, *Jur. H.v.J.* 2000, I, 5047.



HOOFDSTUK 4

RECHTSBESCHERMING EN HANDHAVING

Zoals in het internationaal recht, kunnen in het Europees recht de mogelijkheden van rechtsbescherming en handhaving niet van elkaar worden gescheiden.

Belangrijke hoger vermelde mogelijkheden liggen op het nationaal niveau en zijn het beginsel van de loyale samenwerking, de directe werking van (sommige bepalingen van) het Unierecht, de verplichting tot Unierechtconforme interpretatie, de mogelijkheid en in bepaalde gevallen de verplichting voor nationale rechters tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie, en de mogelijkheid van overheidsaansprakelijkheid voor het niet naleven van het Unierecht.

Een ander belangrijk gegeven is de mogelijkheid voor de Commissie om een inbreukprocedure op te starten tegen lidstaten die hun Europese verplichtingen niet nakomen en uiteindelijk kan de Commissie de lidstaat voor het Hof van Justitie dagen. Overigens ook een lidstaat kan een andere lidstaat die zijn Europese verplichtingen niet nakomt voor het Hof van Justitie dagen. Voor de burger bestaat die mogelijkheid niet, hij kan enkel de Commissie ertoe trachten te bewegen een inbreukprocedure te beginnen, zoals hoger werd uiteengezet.

Een ander aspect van rechtsbescherming is hoger nog niet aan bod gekomen. Het betreft de mogelijkheid om in rechte op te komen tegen een onwettige bindende beslissing van een Europese instelling of tegen een onwettig nalaten van optreden van een Europese instelling. De onwettigheid kan hem onder meer liggen in onbevoegdheid, strijdigheid met het VWEU, enz. Het gaat meer bepaald om het in artikel 263 VWEU voorziene beroep tot vernietiging (dat beoogt de vernietiging, waardoor de vernietigde maatregel in beginsel met terugwerkende kracht uit de rechtsorde wordt verwijderd) en het in artikel 265 VWEU voorziene beroep wegens nalatigheid (dat beoogt de vaststelling van de onwettigheid van de nalatigheid; de in het ongelijk gestelde partij is dan verplicht het arrest uit te voeren). Aangezien deze beroepen geen schorsende werking hebben kan men hierbij ook een verzoek tot opschorting van de bestreden beslissing of tot voorlopige maatregelen indienen (art. 278-279 VWEU).

De beroepen kunnen worden ingesteld door de lidstaten, de Raad of de Commissie, en ter behartiging van haar rechten ook onder meer het Europees Parlement. Voor wat betreft het beroep tot vernietiging, staat voor burgers en ondernemingen alleen beroep open tegen beschikkingen die tegen henzelf gericht zijn (bv. invoerder van een bepaald product ten aanzien van een door de Commissie ingesteld verbod op invoer van dat product)³¹, dan wel tegen beschikkingen die, hoewel tot anderen gericht, hen “rechtstreeks en individueel raken” (bv. onderneming ten aanzien van een goedkeuring door de Commissie van het geven van staatssteun aan een concurrerende onderneming).³² Tegen verordeningen of richtlijnen kunnen zij niet in rechte optreden.³³

Ten slotte bestaat voor burgers, ondernemingen en lidstaten de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen schadevergoeding te eisen voor het onwettig handelen van een Europese instelling of een personeelslid van de Europese Unie in de uitoefening van zijn functies (art. 340 VWEU).

Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat het Hof van Justitie van de Europese Unie voor het sluitstuk van het luik rechtsbescherming en handhaving zorgt. Het Hof van Justitie van de Europese Unie omvat het Hof van Justitie, het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken. Het verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen. De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren. Het Hof van Justitie bestaat uit één rechter per lidstaat. Het wordt bijgestaan door advocaten-generaal. Het Gerecht telt ten minste één rechter per lidstaat. Samengevat doet het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak overeenkomstig de Verdragen: a) inzake door een lidstaat, een instelling of een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep; b) op verzoek van de nationale rechterlijke instanties bij wijze van prejudiciële beslissing over de uitlegging van het recht van de Unie en over de geldigheid van de door de instellingen vastgestelde handelingen; c) in de overige bij de Verdragen bepaalde gevallen (art. 19 VEU).

Zonder enige twijfel kan gesteld worden dat het Hof een zeer belangrijke functie heeft gespeeld en nog speelt in het Europees integratieproces. Een belangrijk deel van de behandelde zaken heeft de jongste jaren betrekking op het milieurecht.

³¹ Ger. 16 oktober 1996, nr. T-336/94, *Efisol*, *Jur. H.v.J.* 1996, II, 1343.

³² Ger. 16 september 1998, nr. T-188/95, *Waterleiding Maatschappij Noord-West Brabant*, *Jur. H.v.J.* 1998, II, 3713.

³³ Ger. 17 mei 1994, nr. T-475/93, *Buralux*, *Jur. H.v.J.* 1994, 3229; HvJ 15 februari 1996, nr. C-209/94P, *Buralux*, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 615.

HOOFDSTUK 5

FUNDAMENTEN VAN DE EUROPESE RECHTSORDENING

1. FUNDAMENTELE RECHTEN EN -PLICHTEN

De fundamentele van de Europese rechtsordening in relatie tot de milieuproblematiek worden in eerste instantie bepaald door de fundamentele rechten en -plichten. De Verdragen op zich bevatten geen opsomming van fundamentele rechten en -plichten voor de burgers van de Europese Unie, dus ook niet van een fundamenteel recht inzake milieubescherming. Wel bepaalt artikel 6 VEU dat de Unie de rechten, vrijheden en beginselen erkent die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft.

In artikel 6 VEU wordt eveneens bepaald dat de Europese Unie de fundamentele rechten zoals gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens erkent als algemene beginselen van het recht van de Unie. Deze bepaling vormt de bevestiging van de rechtspraak van het Hof van Justitie.³⁴ Zoals reeds vermeld, bevat het EVRM geen fundamenteel recht inzake milieubescherming, doch wel verschillende andere fundamentele rechten die relevant kunnen zijn ten aanzien van milieubescherming, in het bijzonder inzake bescherming van het leven, toegang tot de rechter, eerbiediging van het privé- en gezinsleven, vrijheid van meningsuiting en bescherming van het eigendomsrecht. Zo oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaken *Lopez Ostra*³⁵ en *Guerra*³⁶ dat ernstige schade aan het milieu onder bepaalde omstandigheden een inbreuk kan uitmaken op het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, omdat zij het welzijn van personen raken en hen kunnen beroven

³⁴ HvJ 2 april 1998, nr. C-321/95P, *Greenpeace*, *Jur. H.v.J.* 1998, I, 1651, *CLMR* 1999, 635, noot F. BERROD; Ger. 9 augustus 1995, nr. T-585/93, *Greenpeace*, *Jur. H.v.J.* 1995, II, 2205; Ger. 21 februari 1995, nr. T-117/94, *Associazione Agricoltori della Provincia di Rovigno*, *Jur. H.v.J.* 1995, II, 455; HvJ 12 december 1996, nr. C-142/95P, *Associazione Agricoltori della Provincia di Rovigno*, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 6669; Vz. Ger. 22 december 1995, nr. T-219/95R, *Danielsson*, *Jur. H.v.J.* 1995, II, 3051.

³⁵ EHRM 9 december 1994, *Amén*. 1995, 166, noot P. GILLIAUX; *TMR* 1995, 294, noot Y. HAECK.

³⁶ EHRM 18 december 1998, *Amén*. 1998, 271; *RW* 2000-01, 277; *TMR* 1998, 355.

van het genot van hun woonst. Ook heeft het Hof in de zaak Chassagnou³⁷ de verplichting door de Franse overheid opgelegd aan de eigenaars om zonder enige vergoeding op hun gronden te laten jagen door de plaatselijke jachtvereniging, zelfs tegen hun morele overtuiging in, strijdig geacht met de bescherming van het eigendomsrecht.

2. ALGEMENE BEGINSELEN VAN HET UNIERECHT

2.1. BEGINSEL VAN BEVOEGDHEIDSTOEDELING

Het optreden van de Europese instellingen is gesteund op drie beginselen die zijn neergelegd in artikel 5 van het VEU. Een eerste algemeen beginsel van het Unierecht is het beginsel van bevoegdheidstoedeling. Dat beginsel beheerst de afbakening van de bevoegdheden van de Unie. Krachtens het beginsel van bevoegdheidstoedeling handelt de Unie enkel binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, behoren toe aan de lidstaten. Dit spreekt vanzelf in verband met het feit dat de lidstaten (slechts) een deel van hun soevereiniteit, zoals neergelegd in de Verdragen, hebben afgestaan.

2.2. SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

Een tweede algemeen beginsel is het subsidiariteitsbeginsel. Dat beginsel beheerst de uitoefening van de bevoegdheden. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt. De instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgelegde procedure op toe dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd.

Het optreden van de Unie op milieugebied is, als niet-exclusieve bevoegdheid van de Unie, onderhevig aan het subsidiariteitsbeginsel. De milieumaatregelen van de Unie kunnen echter doorgaans de toetsing aan dit beginsel doorstaan omwille van volgende voordelen ten opzichte van nationale milieumaatregelen: betere

³⁷ EHRM 29 april 1999, *Amén*. 1999, 298; *JT* 1999, 545; *RW* 2000-01, 1497.

mogelijkheden om grensoverschrijdende milieuproblemen aan te pakken; vrijwaring van de interne markt en tegengaan van concurrentievervalsing; schaalvoordelen en grotere efficiëntie.

2.3. EVENREDIGHEIDSBEGINSEL

Een derde algemeen beginsel is het evenredigheidsbeginsel (of proportionaliteitsbeginsel). Net zoals het subsidiariteitsbeginsel beheerst het evenredigheidsbeginsel de uitoefening van de bevoegdheden. Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. De instellingen van de Unie passen ook het evenredigheidsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In tegenstelling tot het subsidiariteitsbeginsel geldt het bij exclusieve zowel als niet-exclusieve bevoegdheden van de Unie.

3. RECHTSGRONDSLAGEN VOOR HET EUROPEES MILIEUBELEID

Voor het Europees optreden moet overeenkomstig het beginsel van de bevoegdheidstoedeling steeds een rechtsgrondslag worden gevonden in de Verdragen. De vraag op welke rechtsgrondslag een (milieu)maatregel gebaseerd is, is belangrijk om te kunnen bepalen hoever de bevoegdheid van de Unie in kwestie strekt, welke besluitvormingsprocedure van toepassing is, en of en in hoeverre de lidstaten verdergaande maatregelen mogen nemen.

Nu bevat het VWEU verschillende titels die telkens handelen over het beleid van de Unie in een bepaalde sector en waarin telkens een rechtsgrondslag is opgenomen voor het optreden van de EU in dat verband (bv. landbouw, transport, milieu, interne markt, enz.). Voor bepaalde (milieu)maatregelen kan de Europese instelling in kwestie een keuze maken tussen verschillende rechtsgrondslagen. Zo kan een maatregel voor milieuvriendelijke productiemethoden in de landbouw gebaseerd worden op de landbouwtitel of op de milieutitel. Welke rechtsgrondslag gekozen wordt, heeft belang, zoals hoger vermeld, ook in relatie tot de invloed van de diverse instellingen van de Unie en de lidstaten. Vandaar dat voor het Hof van Justitie heel wat procedures zijn gevoerd waarin een Europees optreden werd aangevochten op grond van de stelling dat een “verkeerde” rechtsgrondslag werd aangewend. In praktijk ging het om de keuze tussen de bepaling over de harmonisatie van wetgevingen in het kader van de interne markt en de milieutitel. Na

een afwijkend arrest³⁸ stelde het Hof van Justitie in zijn volgende arresten dat men moet kijken naar het hoofdzakelijke voorwerp van de maatregel³⁹; beslissend is waar het zwaartepunt van de maatregel ligt. Sinds het Verdrag van Amsterdam van 2 oktober 1997 heeft de rechtsgrondslagendiscussie veel van zijn betekenis verloren, aangezien de besluitvormingsprocedures grotendeels zijn geharmoniseerd.

Een eerste belangrijke rechtsgrondslag voor milieumaatregelen wordt gevormd door artikel 114 VWEU, dat gericht is op de totstandkoming van de interne markt door harmonisatie van wetgeving. De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitalen is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen (art. 26 lid 2 VWEU). Als besluitvormingsprocedure geldt, behoudens bij enkele materies (zoals onder meer bepalingen van fiscale aard) de gewone wetgevingsprocedure, waarbij in de Raad een gekwalificeerde meerderheid vereist is.

Artikel 114 VWEU geeft duidelijk aan in welke omstandigheden een lidstaat kan afwijken van een harmonisatiemaatregel. Vooreerst kan een lidstaat bestaande strengere nationale regels handhaven die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 VWEU of verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu. De lidstaat die zich op deze bepaling wil beroepen, moet zowel van die bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan, kennis geven aan de Commissie.

De tweede mogelijkheid betreft het geval dat een lidstaat na de harmonisatiemaatregel nieuwe strengere nationale bepalingen wil invoeren. Daarvoor gelden striktere voorwaarden. De lidstaat moet voor dat de nieuwe regeling in voege treedt, de Commissie kennis geven van de voorgenomen maatregel en de motivering ervoor, en deze maatregel aldus ter goedkeuring voorleggen. De regeling moet ingegeven zijn vanuit een specifiek probleem in de betrokken lidstaat en er moeten nieuwe wetenschappelijke gegevens voorhanden zijn die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu. De Commissie gaat na of de betrokken nationale bepalingen al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten, of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen.

De mogelijkheid blijft gehandhaafd om in harmonisatiemaatregelen vrijwaringsclausules op te nemen die de lidstaten machtigen om, op grond van één of meer

³⁸ HvJ 11 juni 1991, nr. C-300/89, Commissie t. Raad, *Jur. H.v.J.* 1991, 2867.

³⁹ HvJ 17 maart 1993, nr. C-155/91, Commissie t. Raad, *Jur. H.v.J.* 1993, I, 939; *TMR* 1993, 223, noot J. BOUCKAERT; *Amén.* 1993, 81, noot N. DE SADELEER; HvJ 28 juni 1994, nr. C-187/93, Europees Parlement t. Raad, *Jur. H.v.J.* 1994, I, 2857.

van de in artikel 36 VWEU bedoelde niet-economische redenen, voorlopige maatregelen te treffen die aan een toetsingsprocedure van de Unie worden onderworpen. Dit wordt wel eens de milieuwaarborg genoemd.

De tweede belangrijke rechtsgrondslag voor milieumaatregelen wordt gevormd door de artikelen 191 tot 193 van het VWEU, dit is de eigenlijke milieutitel van het VWEU. Als besluitvormingsprocedure geldt ook hier, behoudens bij enkele materies (bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard, maatregelen die van invloed zijn op de ruimtelijke ordening, het kwantitatieve waterbeheer of de bodembestemming, en maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening), de gewone wetgevingsprocedure, waarbij in de Raad een gekwalificeerde meerderheid vereist is.

Ook de milieutitel bevat een milieuwaarborg, die verder gaat dan deze neergelegd in artikel 114 VWEU. De lidstaten mogen verdergaande beschermingsmaatregelen handhaven of treffen, doch deze moeten verenigbaar zijn met de Verdragen. De lidstaten moeten deze maatregelen ter kennis brengen van de Commissie, doch een goedkeuring is niet vereist.

Tevens wordt bepaald dat de harmonisatiemaatregelen genomen op grond van de milieutitel, in de gevallen die daarvoor in aanmerking komen, een vrijwaringsclausule bevatten op grond waarvan de lidstaten om niet-economische milieuredenen voorlopige maatregelen kunnen nemen die aan een toetsingsprocedure van de Unie onderworpen zijn.

4. BESCHERMING VAN DE INTERNE MARKT

4.1. VERBOD OP IN- EN UITVOERRECHTEN EN HEFFINGEN VAN GELIJKE WERKING

De interne markt berust op vier vrijheden: het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitalen. Vooral het vrije verkeer van goederen is van belang voor het milieubeleid. Het brengt namelijk diverse beperkingen mee voor het milieubeleid van de lidstaten.

In de eerste plaats geldt in de Unie een verbod op het invoeren van in- en uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking tussen de lidstaten (art. 28 VWEU). Het Hof van Justitie heeft in enkele arresten verduidelijkt wat daaronder moet worden

verstaan, en past het verbod niet alleen toe op het handelsverkeer tussen lidstaten, maar ook tussen regio's in een lidstaat.⁴⁰

Het verbod is van belang in relatie tot milieuheffingen. Milieuheffingen die zouden worden geheven op vanuit andere lidstaten geïmporteerde goederen volgens specifieke maatstaven die niet met die ter vaststelling van heffingen op soortgelijke producten kunnen worden vergeleken, zouden vallen onder het verbod. Milieuheffingen daartegen die zowel op nationale als op geïmporteerde goederen zouden rusten, zouden vallen onder de reikwijdte van het fiscaal discriminatieverbod, dat de lidstaten meer mogelijkheden biedt, waarover verder meer.

4.2. VERBOD OP KWANTITATIEVE IN- EN UITVOERBEPERKINGEN EN MAATREGELEN VAN GELIJKE WERKING

In de Unie zijn ook kwantitatieve in- en uitvoerbepkeringen en maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden (art. 34-35 VWEU). Het gaat hier in tegenstelling tot bij heffingen om niet-geldelijke beperkingen. Ook hier heeft het Hof van Justitie in diverse arresten de draagwijdte van deze bepalingen verduidelijkt.⁴¹

Voor het milieubeleid is vooral het verbod op maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbepkeringen relevant. Zo kunnen milieuvoorschriften voor producten of afvalstoffen onder dit verbod vallen. Doch ook het verbod op maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve uitvoerbepkeringen is niet onbelangrijk.

De verboden in artikel 34-35 VWEU zijn niet absoluut. Er zijn twee uitzonderingen. Vooreerst zijn er de in artikel 36 VWEU vermelde uitzonderingen: "De bepalingen van de artikelen 34 en 35 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van

⁴⁰ Zie o.m. HvJ 9 augustus 1994, nr. C-363/93 en C-407-411/93, *Lancry e.a.*, *Jur. H.v.J.* 1994, I, 3957; HvJ 14 september 1995, nr. C-485/93 en C-486/93, *Simitzi*, *Jur. H.v.J.* 1995, I, 2671.

⁴¹ Zie o.m. HvJ 11 juni 1974, nr. 8/74, *Procureur des Konings t. Dassonville*, *Jur. H.v.J.* 1974, 837; HvJ 8 november 1979, nr. 15/79, *Groenveld*, *Jur. H.v.J.* 1979, 3409; HvJ 24 november 1993, nrs. C-267 en C-268/1, *Keck en Mithouard*, *Jur. H.v.J.* 1993, I, 6097; HvJ 10 november 1994, nr. C-320/93, *Ortscheit*, *Jur. H.v.J.* 1994, I, 5234.

de handel tussen de lidstaten vormen”. Niet de milieubescherming als zodanig, maar wel onder meer “de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten” wordt vermeld.

Het Hof van Justitie interpreteert deze uitzondering strikt en vereist met name dat er in de betrokken materie geen totale harmonisatie is, dat er een reëel gevaar is voor de gezondheid van mensen, planten of dieren, dat de maatregel geschikt is om dit belang te beschermen, en dat hij daarmee niet onevenredig is. Naast enkele arresten over bestrijdingsmiddelen⁴², bestaan er ook enkele vrij bekende arresten die handelen over maatregelen inzake natuurbescherming.⁴³ In de zaak van de Schotse sneeuwhoen (*Gourmetterie Van den Burg*) werd een Nederlands invoerverbod (behoudens met vergunning) op Schotse sneeuwhoenders, die in Nederland niet voorkomen en in Groot-Brittannië mogen worden bejaagd en (nadien) verhandeld overeenkomstig de Europese Vogelrichtlijn (*cf. infra*), onaanvaardbaar geacht, omdat de materie door de richtlijn in kwestie geacht werd volledig te zijn geharmoniseerd. In de zaak van de Duitse rivierkreeften werd een Duits invoerverbod (behoudens met vergunning) op rivierkreeften, ingegeven omwille van de reden dat zij een ziekte op de zeldzame inheemse rivierkreeften kunnen overdragen, niet proportioneel geacht. Een derde zaak is de zaak van de Deense bijen, waarin het Deense verbod om op een aantal Deense eilanden andere bijen te houden dan de bruine Laeso-bij proportioneel werd geacht met haar doel deze bedreigde soort (met recessieve genen), en zo de biodiversiteit, te beschermen. Slotsom is dat de meeste milieumaatregelen moeilijk verantwoord kunnen worden met verwijzing naar de noodzaak de gezondheid van mensen, dieren of planten te beschermen.

Ten tweede is er de door het Hof van Justitie ontwikkelde uitzondering van de zogenaamde “dwingende eisen”. Door verschillende arresten werd een aantal dwingende eisen aanvaard die handelsbelemmerende maatregelen kunnen rechtvaardigen⁴⁴, waaronder de milieubescherming.⁴⁵ Men noemt dit ook wel de “rule of reason”. Het Hof van Justitie gaat na of de maatregelen niet discriminatoir zijn en voert een proportionaliteitstoets uit: het doel mag niet met minder handelsbe-

⁴² Zie o.m. HvJ 17 december 1981, nr. 272/80, *Strafgeding t. Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten*, *Jur. H.v.J.* 1981, 3277; HvJ 2 maart 1983, nr. C-155/82, *Commissie t. België*, *Jur. H.v.J.* 1983, 531; HvJ 7 november 1989, nr. 125/88, *Strafzaak t. Nijman*, *Jur. H.v.J.* 1989, 3543.

⁴³ Zie o.m. HvJ 23 mei 1990, nr. C-169/89, *Strafzaak t. Gourmetterie Van den Burg*, *Jur. H.v.J.* 1990, I, 2160; HvJ 13 juli 1994, nr. C-131/93, *Commissie t. Bondsrepubliek Duitsland*, *Jur. H.v.J.* 1994, I, 3315; HvJ 3 december 1998, nr. C-67/97, *Strafzaak t. Ditlev Bluhme*, *Jur. H.v.J.* 1998, I, 8033.

⁴⁴ Zie o.m. HvJ 20 februari 1979, nr. 120/78, *Rewe-Zentral (Cassis de Dijon)*, *Jur. H.v.J.* 1979, 649.

⁴⁵ HvJ 7 februari 1985, nr. 240/83, *Procureur de la République t. Association de défense des brûleurs d’huiles usagées (ADBHU)*, *Jur. H.v.J.* 1985, 531.

lemmerende maatregelen kunnen worden bereikt. Ook hier vereist het Hof van Justitie dat er in de betrokken materie geen totale harmonisatie is.

In de zaak van de Deense flessen stond deze problematiek centraal.⁴⁶ Denemarken voerde een verplichting in voor producenten van bieren en frisdranken om deze enkel op de markt te brengen in herbruikbare verpakkingen. Zij moesten een systeem van statiegeld en terugname van deze verpakkingen opzetten. Voorts werd bepaald dat enkel door de Deense overheid goedgekeurde types van verpakkingen mochten worden gebruikt. De Commissie stelde tegen de Deense regeling een beroep wegens verdragsinbreuk in bij het Hof van Justitie. Het Hof achtte de twee eerstgenoemde maatregelen proportioneel met het beoogde doel, maar niet de verplichting enkel door de Deense overheid goedgekeurde types van verpakkingen te gebruiken. Later is de materie geharmoniseerd door de Verpakkingsrichtlijn (*cf. infra*), wat heeft geleid tot een nieuwe zaak van het Hof (Deense flessen II). De Commissie was namelijk een verdragsinbreukprocedure begonnen tegen Denemarken (aangaande die maatregelen die in het vorige arrest overeind waren gebleven). De Commissie was van oordeel dat onder meer het verbod op het gebruik van blikjes en wegwerpverpakking voor bier en spuitwater, disproportioneel is. De Deense regering heeft daarop echter het regime substantieel gewijzigd, waardoor de Commissie de zaak van de rol heeft laten schrappen.⁴⁷

4.3. FISCAAL DISCRIMINATIEVERBOD

In de Unie geldt een fiscaal discriminatieverbod, dit wil zeggen een verbod op binnenlandse belastingen die discriminerend zijn ten aanzien van producten afkomstig van andere lidstaten. Verboden zijn hogere heffingen op met nationale producten vergelijkbare ingevoerde producten (gelijke of lagere mogen dus) en heffingen op ingevoerde producten waardoor andere (nationale) producties zijdelings worden beschermd (art. 110 VWEU).

Ook dit verbod heeft het Hof van Justitie verduidelijkt.⁴⁸ Het verbod is ook ten aanzien van het milieubeleid, in het bijzonder milieuheffingen, relevant. Bekend is vooral de zaak Outokumpu Oy over de Finse energieheffing.⁴⁹ Daarin keurde het Hof van Justitie de Finse regeling af omdat op de nationale productie gedifferentieerde tarieven werden toegepast in functie van de productiemethode (wat in

⁴⁶ HvJ 20 september 1988, nr. 302/86, Commissie t. Denemarken, *Jur. H.v.J.* 1988, 4607.

⁴⁷ Beschikking van 11 september 2002 in zaak C-246/99, Commissie t. Denemarken, *Jur. H.v.J.* 2002, I, 6943.

⁴⁸ HvJ 31 mei 1979, nr. 132/78, Denavit, *Jur. H.v.J.* 1979, 1923; HvJ 8 januari 1980, nr. 21/79, Commissie t. Italië, *Jur. H.v.J.* 1980, I; HvJ 7 mei 1981, nr. 153/80, Hansen, *Jur. H.v.J.* 1981, 1158; HvJ 11 december 1990, nr. 47/88, Commissie t. Denemarken, *Jur. H.v.J.* 1990, 4534.

⁴⁹ HvJ 2 april 1998, nr. 213/96, Outokumpu Oy, *Jur. H.v.J.* 1998, I, 1777; TMR 1998, 366.

beginsel geoorloofd werd bevonden), terwijl op de ingevoerde elektriciteit een eenvormig tarief werd gehanteerd dat hoger was dan het laagste tarief voor binnenlands geproduceerde elektriciteit.

5. BESCHERMING VAN DE MEDEDINGING

5.1. KARTELVERBOD EN VERBOD OP MISBRUIK VAN MACHTSPOSITIE

Naast de bepalingen in de Verdragen ter bescherming van de interne markt, kunnen ook de bepalingen ter bescherming van de mededinging relevant zijn voor het milieubeleid van de lidstaten. Het gaat dan in de eerste plaats over het kartelverbod en het verbod op het misbruik maken van een machtspositie, en een daaraan gerelateerde verbodsbepaling ten aanzien van openbare bedrijven of ondernemingen waaraan de overheid bijzondere of exclusieve rechten verleent.

Het kartelverbod (art. 101 VWEU) houdt in dat, behoudens onder bepaalde strenge voorwaarden, alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst verboden zijn. Daarnaast is het ondernemen ook verboden, voor zover de handel tussen lidstaten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, misbruik te maken van een machtspositie (art. 102 VWEU).

Deze twee verbodsbepalingen richten zich tot de ondernemingen, doch kunnen in relatie met andere artikelen ook ten aanzien van de overheid relevant zijn. Zij kunnen ook van belang zijn voor het milieubeleid. Onder meer bij overeenkomsten tussen bedrijven om een gemeenschappelijke afvalverwijdering op te zetten en bij milieubeleidsovereenkomsten tussen de overheid en het bedrijfsleven kunnen soms vragen rijzen in verband met de verenigbaarheid met deze bepalingen.

De Commissie beschikt over de mogelijkheid om geldboetes en dwangsommen op te leggen. Dit is verder uitgewerkt in de Verordening (EG) Nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de (oude) artikelen 81 en 82 van het Verdrag. De Commissie heeft hiervan reeds gebruik gemaakt in de energiesector. Zo hebben E.ON en GDF Suez in 2009 samen een boete gekregen van 1.106.000.000 euro (elk de helft) voor een verboden kartel.

Het is de lidstaten ook verboden ten aanzien van openbare bedrijven en ondernemingen waaraan zij bijzondere of exclusieve rechten verlenen, maatregelen te nemen die strijdig zijn met het non-discrimatiebeginsel (neergelegd in artikel 18 VWEU), het kartelverbod, het verbod op het misbruik maken van een machtspositie en het (verder vermelde) verbod op staatssteun die de mededinging vervalst (art. 106 VWEU). Deze bepaling richt zich tot de overheid en blijkt zeer relevant in relatie tot het milieubeleid. Zo zal nationale wetgeving die bedrijven verplicht om bepaalde afvalstoffen bij bepaalde erkende bedrijven binnen te brengen, moeten worden getoetst aan de verenigbaarheid met deze bepaling.

Het Hof van Justitie heeft reeds heel wat milieuzaken te behandelen gekregen in verband met dit artikel, dikwijls in combinatie met de bepaling die het misbruik maken van een machtspositie verbiedt.⁵⁰ In de zaken *Inter-Huiles*⁵¹ en *Dusseldorp*⁵² stonden bepalingen uit de Franse respectievelijk Nederlandse afvalstoffenwetgeving ter discussie. In de eerstgenoemde zaak ging het om de verplichting afvalolie af te leveren bij erkende (Franse) verwijderingsbedrijven, wat impliciet een uitvoerverbod inhield. De laatstgenoemde zaak betrof de verplichting gevaarlijke afvalstoffen af te leveren bij één bepaald verwijderingsbedrijf, dat het alleenrecht had, tenzij de verwijdering in een andere lidstaat op een kwalitatief meer hoogstaande manier kon gebeuren, wat impliciet inhield dat gelijkwaardige buitenlandse bedrijven van de markt werden geweerd. In beide gevallen oordeelde het Hof van Justitie dat er een strijdigheid was met het kwestieuze artikel en het verbod misbruik te maken van zijn machtspositie.

5.2. VERBOD OP STAATSSTEUN DIE DE MEDEDINGING VERVALST

Er geldt een verbod op staatssteun aan ondernemingen die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen, voorzover die steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt (art. 107 VWEU). Dit verbod richt zich (uiteraard) tot de overheid. Er zijn enkele uitzonderingsgronden waarin bepaalde vormen van steunmaatregelen verenigbaar worden beschouwd respectievelijk kunnen worden beschouwd.

Ook dit artikel is heel relevant voor het milieubeleid. Zo moet investeringssteun aan bedrijven voor het aanwenden van milieuvriendelijke technologieën getoetst

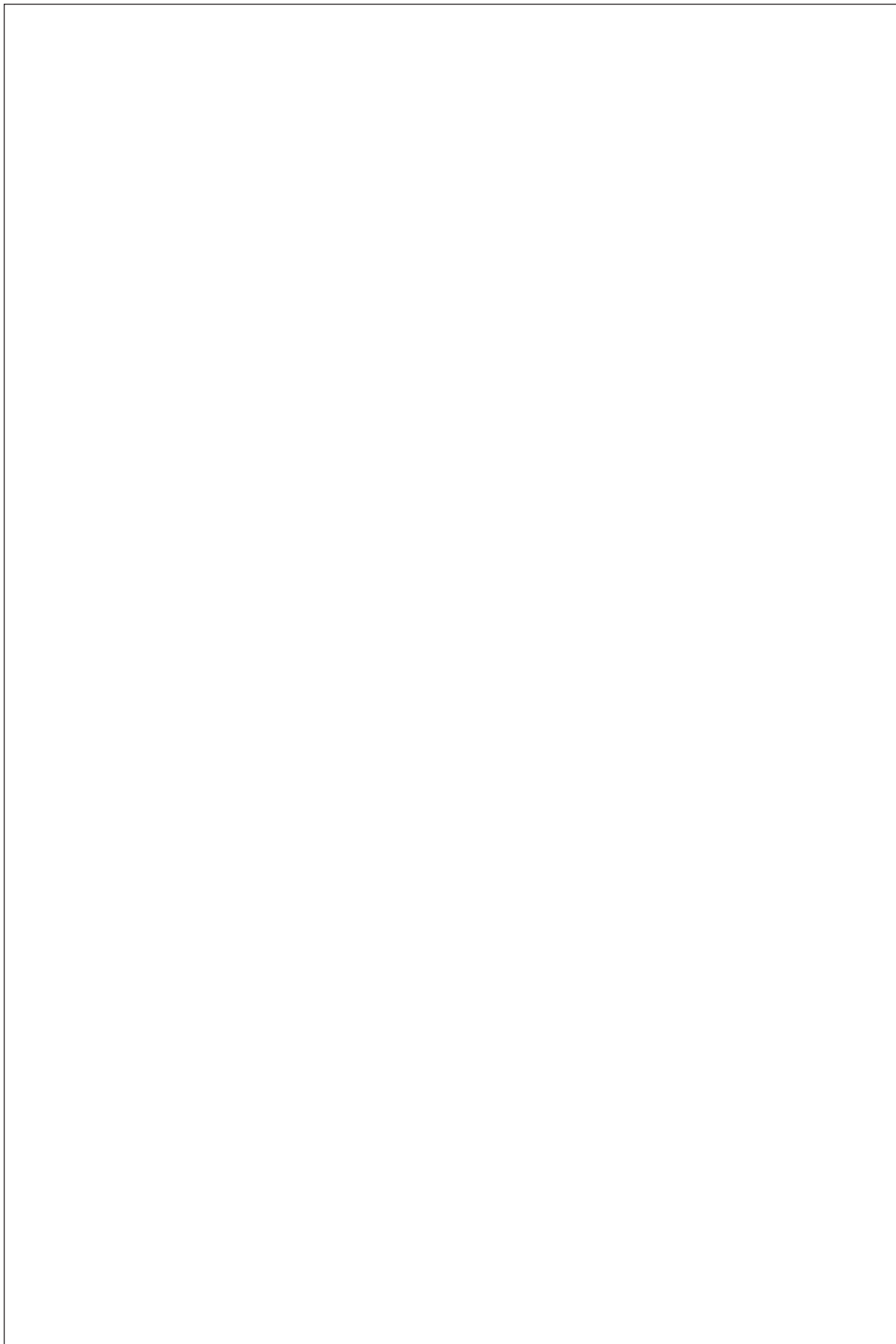
⁵⁰ Zie o.m. HvJ 12 oktober 1993, nr. C-37/92, *Vanacker*, *Jur. H.v.J.* 1993, I, 4947; HvJ 27 april 1994, nr. C-393/92, *Gemeente Almelo*, *Jur. H.v.J.* 1994, I, 1477; *CMLR* 1995, 322, noot L. HANCHER; HvJ 23 oktober 1997, nr. 159/94, *Commissie t. Frankrijk*, *Jur. H.v.J.* 1997, I, 5815; HvJ 23 mei 2000, nr. C-209/98, *Sydhavens Sten & Grus*, *Jur. H.v.J.* 2000, I, 3743.

⁵¹ HvJ 10 maart 1983, nr. 172/82, *Inter-Huiles*, *Jur. H.v.J.* 1983, 555.

⁵² HvJ 25 juni 1998, nr. C-203/96, *Dusseldorp*, *Jur. H.v.J.* 1998, I, 4075.

worden aan dit artikel. Dit is des te meer het geval in het licht van het beginsel dat de vervuiler betaalt. Om overheden en ondernemingen hierbij te sturen heeft de Commissie in 2008 nieuwe “Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming” uitgevaardigd. Deze richtsnoeren vervangen de Communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu van 2001.

Het voornemen tot het verlenen van staatssteun dient te worden aangemeld aan de Commissie, die deze maatregelen dan onderzoekt (art. 108 VWEU). Zo achtte de Commissie staatssteun aan een steengroeve in Italië om de hinder en milieuvervuiling tot een aanvaardbaar peil te brengen als strijdig met het beginsel dat de vervuiler betaalt. De Commissie beschouwde een Oostenrijkse steunmaatregel aan een bedrijf voor het beperken van de risico's op ongevallen en de bestrijding van lucht- en waterverontreiniging slechts gedeeltelijk toegelaten. Met name werd het beperken van het risico op ongevallen als een normale verplichting van het bedrijf aangezien. Ook een Nederlandse steunmaatregel voor mestverwerkingsbedrijven werd door de Commissie afgekeurd. Er zou een concurrentievoordeel uit ontstaan voor de Nederlandse mestverwerkingsbedrijven en de Nederlandse boeren ten opzichte van deze in andere lidstaten. Ook zouden de kosten voor de intensieve veeteelt niet worden toegerekend aan de landbouwers, wat in tegenstrijd zou zijn met het beginsel dat de vervuiler betaalt. Ook een vroegere Vlaamse steunregeling aan de landbouwers in het kader van het mestbeleid kon om ongeveer dezelfde redenen niet door de beugel van de Commissie. Vlaamse investeringssteun inzake milieubescherming en de energievoorziening en productveiligheid die gericht was op het bereiken van een beschermingsniveau dat hoger lag dan wat wettelijk verplicht was, werd door de Commissie aanvaard. De Commissie heeft zich ook reeds moeten uitspreken over staatsfinanciering voor bodemsaneringsmaatregelen. Deze vorm van staatssteun acht de Commissie slechts toelaatbaar indien alles in het werk wordt gesteld om de kosten te verhalen op de vervuiler.



HOOFDSTUK 6

DOELSTELLINGEN EN BEGINSELEN VAN HET EUROPEES MILIEUBELEID

1. DOELSTELLINGEN VAN HET MILIEUBELEID

Vooreerst is er met betrekking tot de milieubeleidsdoelstellingen reeds sinds het Verdrag van Maastricht sprake van “een duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu” in het oude EG-Verdrag. Later werd door het Verdrag van Amsterdam van 1997 uitdrukkelijk vooraan in het EG-Verdrag ingeschreven dat de Gemeenschap tot taak heeft “het bevorderen van een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap” (oud art. 2 EG-Verdrag). Daarmee heeft het streven naar een duurzame ontwikkeling juridische erkenning gekregen.

De eerste alinea van het huidige artikel 3 lid 3 van het VEU bepaalt nu: “De Unie brengt een interne markt tot stand. Zij zet zich in voor de *duurzame ontwikkeling* van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, *en* van een *hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu*. De Unie bevordert de wetenschappelijke en technische vooruitgang”.

Daarnaast is in de milieutitel van het VWEU bepaald dat het beleid van de Unie op milieugebied bijdraagt tot het nastreven van de volgende doelstellingen:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering (art. 191 lid 1 VWEU).

Deze doelstellingen geven ruime mogelijkheden voor een optreden van de Unie op milieugebied. Zo vallen niet alleen maatregelen inzake milieuhygiëne, maar ook deze inzake milieubeheer of natuurbescherming en landschapszorg onder de doelstellingen. Bij de laatste doelstelling wordt positief geantwoord op de vraag in

hoeverre de Unie zich moet inlaten met, en bevoegd is om maatregelen te nemen ter bestrijding van mondiale of regionale milieuproblemen en ter bescherming van extra-territoriale natuurlijke rijkdommen (waaronder de tropische bossen, de wilde fauna en flora van Azië, enz.).

Sinds het Verdrag van Lissabon bevat het VWEU ook een specifieke titel “Energie”. Deze titel bevat een artikel, zijnde artikel 194. Dat artikel bepaalt dat, in het kader van de totstandbrenging en de werking van de interne markt en rekening houdend met de noodzaak om het milieu in stand te houden en te verbeteren, het beleid van de Unie er op het gebied van energie, in een geest van solidariteit tussen de lidstaten, op is gericht:

- de werking van de energiemarkt te waarborgen;
- de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen;
- energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren; en
- de interconnectie van energienetwerken te bevorderen.

2. BEGINSELEN VAN HET MILIEUBELEID

Naarmate het milieubeleid zich ontwikkelde, werd er meer en meer nagedacht over beginselen van het milieubeleid, met name uitgangspunten bij de keuze van de middelen om de milieudoelstellingen te bereiken. Beginselen van het milieubeleid beogen, inhoudelijk gezien, richting te geven aan de formulering en de uitvoering van het milieubeleid door de overheid. De laatste jaren is er op internationaal en Europees vlak en ook in de meeste staten min of meer een consensus gegroeid over een aantal beginselen van het milieubeleid. Dit heeft veelal tot gevolg gehad dat deze beginselen een juridische verankering hebben gekregen.

Voor het beleid van de Europese Unie werd een aantal beginselen voor het eerst juridisch vastgelegd met de invoering van de milieutitel in het oude EG-Verdrag door de Europese Akte in 1986 (in werking 1 juli 1987). Het gaat om het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Het Verdrag van Maastricht van 1992 voegde hier het voorzorgsbeginsel aan toe. Deze beginselen zijn nu terug te vinden in artikel 191 lid 2 VWEU. Geen enkel van deze beginselen wordt omschreven, zij worden alleen maar opgesomd. Het standstill-beginsel wordt erin niet vermeld, doch is wel opgenomen in heel wat milieurichtlijnen. Hierna worden de beginselen kort toegelicht.

Aan het *voorzorgsbeginsel* ligt het probleem van de wetenschappelijke onzekerheid ten grondslag. Wanneer men wacht met milieumaatregelen te treffen totdat

wetenschappelijk vaststaat dat een bepaalde activiteit schadelijk is, dan is het wellicht te laat. In de meest gebruikelijke betekenis houdt het voorzorgsbeginsel in dat milieumaatregelen niet mogen worden uitgesteld om de reden dat er onvoldoende wetenschappelijke zekerheid bestaat over de milieueffecten van een bepaalde activiteit: ernstige aanwijzingen zijn voldoende. Het betekent dus dat men niet moet wachten op een wetenschappelijke consensus om bepaalde potentiële gevaren voor het milieu aan te pakken. In een daarvan afgeleide betekenis houdt het voorzorgsbeginsel tevens in dat een activiteit slechts mag worden ondernomen indien kan worden aangetoond dat ze geen nadelige gevolgen voor het milieu zal teweegbrengen. Het voorzorgsbeginsel leidt aldus tot een omkering van de bewijslast: degene die de activiteit voorneemt, zal voornoemd bewijs moeten leveren. In 2000 heeft de Commissie een mededeling over het voorzorgsbeginsel uitgevaardigd met een vierledig doel: 1) uiteenzetting van de opvatting van de Commissie over de toepassing van het voorzorgsbeginsel; 2) vaststelling van richtsnoeren voor de toepassing hiervan; 3) consensus over de wijze waarop risico's die de wetenschap nog niet volledig heeft kunnen beoordelen, geëvalueerd, geschat, beheerst en gemeld moeten worden; en 4) voorkoming van toepassing van het voorzorgsbeginsel als een vorm van verkapt protectionisme.⁵³ Deze mededeling was bedoeld om de spanningen met de VS af te bouwen. Het voorzorgsbeginsel is onder meer van belang met betrekking tot het beleid inzake genetisch gemodificeerde organismen, inzake gsm-stralingen, inzake hoogspanningslijnen, ter bescherming van de ozonlaag, ter voorkoming van een klimaatverandering, en voor het beleid inzake volksgezondheid.

Het *beginsel van preventief handelen*, dat men ook wel het voorkomingsbeginsel noemt, betekent dat men moet optreden om milieuschade te voorkomen, eerder dan de schade achteraf te moeten herstellen. Wanneer het milieu wordt verstoord dan brengt dit niet alleen een tijdelijke belasting van het milieu met zich mee. Later komen ook de grote maatschappelijke kosten die samenhangen met de sanering. Bovendien zijn bepaalde vormen van verontreiniging niet of nauwelijks uit het milieu te verwijderen. Tegen deze achtergronden moet men het beginsel van het preventief handelen zien. Men kan dit beginsel als onderdeel van het voorzorgsbeginsel beschouwen. Daar waar het voorzorgsbeginsel echter van belang is bij onzekere risico's, speelt het beginsel van het preventief handelen bij zekere risico's. Een concretisering van het beginsel van het preventief handelen naar het soortengericht natuurbeleid toe, vormt het beschermingsbeginsel. Dit houdt in dat men ervan moet uitgaan dat alle wilde diersoorten moeten worden beschermd.

Het *beginsel dat milieuaantastingen bij voorkeur aan de bron dienen te worden bestreden* houdt in dat het beleid erop moet gericht zijn de verontreiniging aan te

⁵³ COM(2000) 1.

pakken daar waar deze ontstaat, eerder dan maatregelen te nemen op de plaats waar de (milieu)schade zich manifesteert. Lange tijd stond vooral een curatieve aanpak in het milieubeleid centraal. Men bouwde voorzieningen uit gericht op sanering van het milieu of verwerking van afvalstoffen, zoals rioolwaterzuiveringsinstallaties en afvalverbrandingsovens. Deze curatieve aanpak zal nooit kunnen achterwege blijven, omdat bepaalde vormen van verontreiniging moeilijk te voorkomen zijn en ook het ontstaan van reststoffen uit de productie- en consumptieprocessen niet kan worden vermeden. Het besef is echter gegroeid dat bestrijding aan de bron prioriteit heeft. Dit beginsel is nauw verbonden met het voorkomingsbeginsel, en kan als een concretisering ervan, specifiek voor de milieuhygiëne, beschouwd worden.

Het *beginsel dat de vervuiler betaalt* is gebaseerd op de overweging dat de bescherming van het milieu slechts op doeltreffende wijze kan worden gewaarborgd wanneer de kosten van de milieuverontreiniging worden toegerekend aan en gedragen door de vervuiler. Bedoeld worden de kosten voortspruitend uit de maatregelen ter voorkoming, beperking en bestrijding van de milieuverontreiniging. In de vrije markteconomie doet zich namelijk het probleem voor dat de kosten voor het verwijderen of het ongedaan maken van milieuverontreiniging afgewenteld worden op de gemeenschap, daar waar de voordelen voortvloeiend uit bepaalde verontreinigende productie- of consumptieprocessen enkelingen ten goede komen. Dit heeft als effect dat de milieukosten niet tot uiting komen in de prijs van producten en dat het investeren in milieuvriendelijke productie- en consumptiewijzen niet wordt gestimuleerd. Vandaar dat de visie heeft ingang gevonden dat het voor een doeltreffend milieubeleid noodzakelijk is dat de externe milieukosten worden geïnternaliseerd, m.a.w. dat de voormelde kosten direct voor rekening komen van de vervuiler. In zijn enge betekenis heeft het beginsel dat de vervuiler betaalt uitsluitend betrekking op het beleid inzake milieuhygiëne. Doch het beginsel kan zelf als een concretisering specifiek voor de milieuhygiëne beschouwd worden van het beginsel dat de veroorzaker betaalt. Dit laatste vormt een juistere weergave van het “Verursacherprinzip”, dat in Duitsland een ruimere betekenis heeft dan het beginsel dat de vervuiler betaalt, ofschoon het als vertaling daarvan wordt gebruikt. Het gaat hem meer bepaald om het toerekenen van de ontstane kosten naar aanleiding van een activiteit die nadeel oplevert voor het milieu, aan degene die verantwoordelijk is voor die activiteit.

Het *standstill-beginsel* houdt in de eerste plaats in dat een achteruitgang van de toestand van het milieu moet worden tegengegaan. Het milieubeleid mag dus zeker geen verslechtering van de huidige milieutoestand in de hand werken. Dit is onder meer van belang voor de bescherming van nog relatief “schone” gebieden. Deze mogen niet worden opgeofferd om elders de vervuiling te kunnen verminderen. Ten aanzien van het natuurbehoud, houdt het standstill-beginsel onder

meer in dat ingrepen in natuur en landschap, voor zover zij niet kunnen worden vermeden, alleszins zullen moeten worden gecompenseerd, derwijze dat een kwalitatieve en kwantitatieve achteruitgang van natuur- en landschapswaarden wordt voorkomen. Dit noemt men het beginsel van de ecologische compensatie. In de tweede plaats houdt het standstill-beginsel in dat daar waar de milieutoestand slecht is, deze moet verbeteren.

Naast de beginselen in de milieutitel moet in de eerste plaats nog melding gemaakt worden van het beginsel van het streven naar een hoog niveau van milieubescherming. Dit beginsel kreeg sinds het Verdrag van Amsterdam van 1997 een plaats helemaal vooraan in het oude EG-Verdrag (oud art. 2) en is nu terug te vinden in artikel 3 VEU. Met dit beginsel wordt een inhoudelijk signaal gegeven. Aan een zwak milieubeleid heeft men geen boodschap. Het is natuurlijk de vraag wat juist moet verstaan worden onder een hoog beschermingsniveau. Het vereiste van het streven naar een hoog beschermingsniveau blijft ook vervat in artikel 114 VWEU en in de milieutitel. In artikel 114 VWEU wordt aan het uitgaan van een hoog beschermingsniveau toegevoegd “daarbij in het bijzonder rekening houdend met alle nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd”. Sommigen vinden dat door deze zinsnede een grens wordt gesteld aan een uitgebreide toepassing van het voorzorgsbeginsel bij harmonisatiemaatregelen gesteund op deze bepaling over de verwezenlijking van de interne markt.

Daarnaast is er ook nog het integratiebeginsel. Het Verdrag van Amsterdam verstrekte de plaats van het milieubeleid in het beleid van de Europese Unie door ook het integratiebeginsel naar voren te verplaatsen in het oude EG-Verdrag (oud art. 6 EG-Verdrag). Nu is het integratiebeginsel terug te vinden in artikel 11 VWEU. Dat luidt als volgt: “De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling”. Het integratiebeginsel houdt dus in dat de eisen inzake milieubescherming ook bij de uitwerking en de uitvoering van het beleid in andere sectoren een waardige plaats moet krijgen en dat men in alle beleidssectoren een duurzame ontwikkeling moet nastreven. Het is nutteloos een milieubeleid te voeren wanneer dit beleid wordt tenietgedaan door een milieuonvriendelijk beleid in andere domeinen, zoals industrie, landbouw, economie, vervoer, enz. Met andere woorden het milieubeleid kan maar slagen als ook het beleid in die andere domeinen voldoende rekening houdt met milieuoverwegingen. Sinds het midden van de jaren 1980 wordt speciaal de verbondenheid van de milieuproblematiek met de economische ontwikkeling benadrukt.

Doordat de vermelde beginselen van het milieubeleid zijn neergelegd in de Verdragen hebben zij een juridische draagwijdte. De beginselen binden de instellingen van de EU. Van het integratiebeginsel en het beginsel van het streven naar een

hoog beschermingsniveau kan niet worden afgeweken. Er is geen reden waarom de juridische werking ervan minder zou zijn dan van het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Deze beginselen zijn te beschouwen als algemene rechtsbeginselen van het recht van de Unie. De andere beginselen van het milieubeleid hebben geen absoluut karakter. Zij gelden eigenlijk alleen bij maatregelen gebaseerd op de milieutitel, ofschoon door het integratiebeginsel ook de andere beginselen van het milieubeleid, vermeld in de milieutitel, in zekere mate mee geëxporteerd worden naar andere beleidsdomeinen. Door hun hoge abstractiegraad en hun aard als beginselen om het beleid richting te geven (“policy principles”), moet zeker in het licht van het evenredigheidsbeginsel worden aangenomen dat afwijkingen ervan gerechtvaardigd kunnen worden.

Het Hof van Justitie gebruikt bepaalde van de in de Verdragen opgesomde beginselen van het milieubeleid als toetssteen voor de beoordeling van de verenigbaarheid van nationale of communautaire (milieu)maatregelen met de Verdragen. In een aantal arresten werd verwezen naar het integratiebeginsel.⁵⁴ In bepaalde andere arresten werd verwezen naar het beginsel van de voorkeur voor brongerichte maatregelen, om de eisen van milieubescherming te doen primeren op overwegingen verbonden met de interne markt.⁵⁵ Zo werd in de Waalse afvalstoffenzaak het verbod op de invoer van afvalstoffen in Wallonië in overeenstemming met het oude E.G.-Verdrag geacht. Ook werd in een arrest reeds verwezen naar de “duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu” (het toenmalige art. 2 EG-Verdrag).⁵⁶ Nog een ander arrest betrof het beginsel van het streven naar een hoog beschermingsniveau.⁵⁷ Het Hof heeft erin verduidelijkt dat een hoog beschermingsniveau niet te absoluut mag worden gezien: het gaat niet noodzakelijk om het technisch hoogst mogelijke beschermingsniveau. Ook werd het voorzorgsbeginsel toegepast door het Hof van Justitie⁵⁸ en het Gerecht.⁵⁹ In de BSE-zaak werd uitspraak gedaan over een prejudiciële vraag door een Brits gerechtshof over de geldigheid van een voorlopig uitvoerverbod voor runderen, rundvlees en afgeleide producten opgelegd door de Commissie aan Groot-Brit-

⁵⁴ Zie o.m. HvJ 29 maart 1990, nr. C-62/88, Griekenland t. Raad, *Jur. H.v.J.* 1990, I, 1527, r.o. 22; HvJ 11 juni 1991, nr. C-300/89, Commissie t. Raad, *Jur. H.v.J.* 1991, I, 2867, r.o. 22; HvJ 24 november 1993, nr. C-405/92, *Jur. H.v.J.* 1993, I, 6133, r.o. 27.

⁵⁵ Zie o.m. HvJ 9 juli 1992, nr. C-2/90, Commissie t. België (Waalse afvalstoffenzaak), *Jur. H.v.J.* 1992, I, 4431; HvJ 17 maart 1993, nr. C-155/91, Commissie t. Raad, *Jur. H.v.J.* 1993, I, 971, r.o. 13; HvJ 10 mei 1995, nr. C-422/92, Commissie t. Duitsland, *Jur. H.v.J.* 1995, I, 1097, r.o. 34; HvJ 23 mei 2000, nr. C-209/98, Sydhavnens & Grus, *Jur. H.v.J.* 2000, I, 3743, r.o. 48.

⁵⁶ HvJ 2 april 1998, nr. C-213/96, Outokumpu Oy, *Jur. H.v.J.* 1998, I, 1801.

⁵⁷ HvJ 14 juli 1998, nr. C-341/95, Safety HI-Tech, *Jur. H.v.J.* 1998, I, 4355.

⁵⁸ Zie o.m. HvJ 19 januari 1994, nr. C-435/92, Association pour la protection des animaux sauvages, *Jur. H.v.J.* 1994, I, 67; HvJ 5 mei 1998, nr. C-157/96, National Farmers Union e.a. (BSE-zaak), *Jur. H.v.J.* 1998, I, 2211, r.o. 63; HvJ 15 juni 2000, nrs. C-418/97 en C-419/97, ARCO Chemie Nederland, *Jur. H.v.J.* 2000, I, 4475; HvJ 5 oktober 1999, nrs. C-175/98 en C-177-98, Lirussi en Bizarro, *Jur. H.v.J.* 1999, I, 6881.

⁵⁹ Ger. 16 juli 1998, nr. T-199/96, Bergaderm en Goupil t. Commissie, *Jur. H.v.J.* 1998, II, 2805.

tannië in het kader van de “dollekoeienziekte”. In het arrest treedt het Hof het standpunt van de Commissie bij: “Bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico’s voor de menselijke gezondheid moeten de instellingen (...) beschermende maatregelen kunnen nemen, zonder te hoeven wachten totdat ten volle blijkt dat deze risico’s inderdaad bestaan en groot zijn”. Ook het beginsel van het preventief handelen werd reeds door het Hof toegepast.⁶⁰

In de milieutitel van het VWEU wordt aangegeven dat de Unie bij het bepalen van haar beleid op milieugebied rekening houdt met:

- de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens;
- de milieumomstandigheden in de onderscheiden regio’s van de Unie;
- de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidenlijk niet-optreden;
- de economische en sociale ontwikkeling van de Unie als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio’s (art. 191 lid 4 VWEU).

Deze bepaling brengt de verplichting mee bij de voorbereiding van maatregelen te onderzoeken of aan deze criteria is voldaan. Indien een toetsing is gebeurd, dan is dit voldoende. Een toetsing door het Hof van Justitie van de wijze waarop met deze criteria werd rekening gehouden, lijkt uitgesloten.

3. MILIEUACTIEPROGRAMMA’S

Eerst sinds het Verdrag van Amsterdam bevat de milieutitel een nogal eigenaardig geformuleerde bepaling over milieu(beleids)planning, met name dat het Europees Parlement en de Raad milieuactieprogramma’s vaststellen. De te volgen besluitvormingsprocedure is de gewone wetgevingsprocedure (art. 192 lid 3 VWEU). De milieuactieprogramma’s zijn niet bindend, doch hebben slechts een indicatief karakter.

Reeds veel vroeger, sinds de Europese Top van Parijs in 1972, werd de Commissie belast met het uitwerken van een milieuactieprogramma. Het Eerste Milieuactieprogramma (1973-1976) legde de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid van de toenmalige Europese Gemeenschap vast en bevatte een opsomming van concreet te ondernemen acties. Het werd geactualiseerd door het Tweede Milieuactieprogramma (1977-1981). Vanaf het Derde Milieuactieprogramma (1982-1986) werd de nadruk sterk gelegd op preventieve acties. Het Vierde Milieuactieprogramma (1987-1992) had het karakter van een volwaardig milieube-

⁶⁰ Zie o.m. HvJ 15 juni 2000, nrs. C-418/97 en C-419/97, ARCO Chemie Nederland, *Jur. H.v.J.* 2000, I, 4475; HvJ 5 oktober 1999, nrs. C-175/98 en C-177-98, Lirussi en Bizarro, *Jur. H.v.J.* 1999, I, 6881.

leidsplan met uitvoerig uitgewerkte voorstellen op diverse terreinen van het milieubeleid. Het Vijfde Milieuactieprogramma, getiteld “Op weg naar duurzame ontwikkeling” (1993-2000), stond in het teken van duurzame ontwikkeling. Het werd in 1998 geactualiseerd. Onder meer wilde men meer de milieubescherming integreren in het overige beleid, en meer de nadruk leggen op een betere implementatie en handhaving van de milieuwetgeving.

Het Zesde, en huidige, Milieuactieprogramma draagt de titel “Milieu 2010: onze toekomst, onze keuze” (2001-2010). Het programma loopt uiteindelijk tot 21 juli 2012. Dit programma bouwt voort op het vijfde milieuactieprogramma en de evaluatie ervan. De prioritaire actiegebieden voor het milieubeleid zijn:

- klimaatverandering;
- natuur en biodiversiteit;
- milieu en gezondheid;
- duurzaam gebruik van natuurlijke bronnen en afval.

Het milieuactieprogramma bepaalt hieromtrent de doelstellingen voor de periode 2002-2012.

4. GROENBOEKEN EN WITBOEKEN

Naast de milieuactieprogramma's vormen de groenboeken en witboeken belangrijke elementen in de Europese milieubeleidsplanning. Het zijn beide officiële beleidsdocumenten van de Commissie. Groenboeken zijn door de Commissie gepubliceerde mededelingen over een bepaald beleidsdomein. Deze documenten richten zich voornamelijk tot belanghebbende organisaties en personen, waarvan wordt verwacht dat ze deelnemen aan een raadplegings- en discussieprocedure op Europees niveau. In sommige gevallen kunnen ze aanleiding geven tot nieuwe wetgeving. Daar waar in groenboeken een waaier van ideeën wordt voorgesteld met het oog op openbare discussie en debat, bevatten witboeken een reeks officiële voorstellen voor een bepaald beleidsdomein. Vaak volgen ze op een groenboek dat werd gepubliceerd.

HOOFDSTUK 7

MATERIEEL EUROPEES MILIEURECHT

1. TOEGANG TOT MILIEU-INFORMATIE EN INSPRAAK VAN HET PUBLIEK

Een eerste belangrijk topic binnen het materieel (dit is het inhoudelijk) Europees milieurecht is de toegang tot milieu-informatie en de inspraak van het publiek.

De toegang tot milieu-informatie was aanvankelijk geregeld in de Richtlijn 90/313/EEG van 7 juni 1990. Naar aanleiding van het verdergaande Verdrag van Aarhus werd deze richtlijn vervangen door de Richtlijn 2003/4/EG van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad. Richtlijn 2003/4/EG zorgt voor uitbreiding van de bestaande toegang die verleend werd uit hoofde van Richtlijn 90/313/EEG.

Richtlijn 2003/4 heeft ten doel:

- a) recht van toegang te garanderen tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, en de voorwaarden, grondregels en praktische regelingen voor de uitoefening van dat recht vast te stellen, en
- b) te waarborgen dat, als regel, milieu-informatie geleidelijk aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid, om aldus te bereiken dat deze informatie op de breedst mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid. Te dien einde wordt het gebruik van met name computertelecommunicatie en/of elektronische technologie, voor zover beschikbaar, bevorderd.

De richtlijn heeft betrekking op zowel de passieve (op verzoek van personen, over specifieke zaken) als de actieve (uit eigen beweging, over de toestand van het milieu in het algemeen) informatieplicht. Net zoals het Verdrag van Aarhus geeft de richtlijn zeer ruime definities van “milieu-informatie” en “overheidsinstanties”. De richtlijn is van toepassing op alle overheidsinstanties van de lidstaten – op alle niveaus –, private instellingen of personen die een openbare bestuursfunctie vervullen of die een openbare verantwoordelijkheid hebben op milieuvlak,

doch niet op de Europese instanties zelf, die op dat punt door andere wetgeving worden beheerst. Basisprincipe van de richtlijn is dat iedereen recht heeft op milieu-informatie van de overheid, zonder dat daarvoor een belang moet worden aangetoond. Daarop zijn een aantal uitzonderingen mogelijk die overeenkomen met deze in het Verdrag van Aarhus (*cf. supra*). De lidstaten moeten ervoor zorgen dat bij een weigering, een onvoldoende beantwoording of een incorrecte behandeling in het algemeen van het verzoek tot milieu-informatie, de aanvrager de mogelijkheid heeft om zowel administratief beroep als beroep voor een rechtbank in te dienen.

Het tweede luik van het Verdrag van Aarhus, de inspraak van het publiek, is uitgewerkt in de Richtlijn 2003/35/EG van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad.

Richtlijn 2003/35/EG heeft ten doel bij te dragen tot de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus, in het bijzonder door:

- a) te voorzien in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu;
- b) de inspraak van het publiek te verbeteren en in de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG bepalingen betreffende toegang tot de rechter op te nemen.

De richtlijn is vrij kort. Naast enkele wijzigingsartikelen van reeds bestaande richtlijnen is enkel artikel 2 relevant over inspraak van het publiek. Op basis van dit artikel moeten de lidstaten ervoor zorgen dat het publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak krijgt in de opstelling en wijziging of herziening van de plannen of programma's die krachtens de bepalingen in bijlage I dienen te worden opgesteld. Met het oog daarop zorgen de lidstaten ervoor dat:

- a) het publiek door openbare kennisgevingen of op een andere passende wijze, bijvoorbeeld met elektronische middelen, indien beschikbaar, geïnformeerd wordt over alle voorstellen voor plannen of programma's van dien aard of voor de wijziging of herziening ervan en dat het publiek relevante informatie betreffende dergelijke voorstellen ter beschikking wordt gesteld, onder andere informatie over het recht op inspraak in de besluitvorming en over de bevoegde instantie waaraan vragen en opmerkingen moeten worden gericht;
- b) het publiek het recht heeft opmerkingen en meningen kenbaar te maken wanneer alle opties open zijn, voordat besluiten betreffende de plannen en programma's worden genomen;
- c) bij de besluitvorming naar behoren rekening wordt gehouden met het resultaat van de inspraak;
- d) de bevoegde instantie de opmerkingen en meningen van het publiek bestudeert en zich naar behoren kwijt van haar taak het publiek te informeren over

de besluiten die zijn genomen en de motivering daarvan, met inbegrip van informatie over de inspraakprocedure.

De lidstaten moeten het publiek aanwijzen dat voor de toepassing van het voorgaande recht op inspraak heeft, waaronder betrokken niet-gouvernementele organisaties die aan eventuele voorschriften van de nationale wetgeving voldoen, zoals die welke zich inzetten voor milieubescherming. Onder “publiek” wordt verstaan één of meer natuurlijke personen of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat het publiek zich terdege kan voorbereiden en werkelijk inspraak heeft (o.m. redelijke termijnen).

Artikel 2 van de Richtlijn 2003/35/EG is niet van toepassing op plannen en programma's die uitsluitend voor nationale defensiedoeleinden of civiele rampen bedoeld zijn, noch op plannen en programma's zoals bedoeld in bijlage I waarvoor een inspraakprocedure wordt gevolgd krachtens de Plan-MER-Richtlijn (*cf. infra*) of de Kaderrichtlijn Water (*cf. infra*).

2. INDUSTRIËLE EMISSIES

De regelgeving rond industriële emissies vormt reeds jaren een van de belangrijkste topics van het Europese milieurecht. In 2010 is de Europese regelgeving rond industriële emissies grondig hervormd. Op 24 november 2010 werd namelijk de Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) goedgekeurd. Deze richtlijn brengt een heel aantal, in het totaal zeven, reeds bestaande richtlijnen met betrekking tot industriële emissies samen in één nieuwe richtlijn. De bekendste van de geïntegreerde bestaande richtlijnen was de zogenaamde IPPC-Richtlijn (Richtlijn 2008/1/EG). IPPC staat voor *Integrated Pollution Prevention and Control*. Deze Richtlijn 2008/1/EG is een gecodificeerde versie van de oorspronkelijke Richtlijn 96/61/EG. Andere geïntegreerde richtlijnen hadden onder meer te maken met emissies van vluchtige organische stoffen, met de verbranding van afval en met emissies door grote stookinstallaties (bv. elektriciteitscentrales en industriële verwarmingsinstallaties). De bepalingen in de nieuwe Richtlijn inzake industriële emissies die reeds in eerdere richtlijnen bestonden, blijven gewoon door bestaan. De nieuwe bepalingen moeten zijn omgezet tegen 7 januari 2013. De geïntegreerde richtlijnen blijven geldig tot 7 januari 2014. De richtlijn over de grote stookinstallaties zelfs tot 1 januari 2016.

De Richtlijn inzake industriële emissies streeft net zoals de IPPC-Richtlijn naar een meer integrale aanpak van de milieuproblematiek. Het is een kaderrichtlijn voor de geïntegreerde preventie en beheersing van verontreiniging, waarmee

wordt beoogd te voorkomen dat afzonderlijke maatregelen ter bestrijding van emissies in de lucht, het water of de bodem ertoe zouden leiden dat verontreiniging van het ene milieucompartiment naar het andere wordt afgewenteld. Hoofdstukken I en II van de Richtlijn inzake industriële emissies hernemen grotendeels de inhoud van de IPPC-Richtlijn. Hoofdstuk II is, net zoals de IPPC-Richtlijn, van toepassing op bepaalde categorieën van (nogal zware) industriële activiteiten, genoemd in bijlage I van de richtlijn.

Om het vooropgestelde doel te bereiken bevat de richtlijn bepalingen in verband met het verlenen van vergunningen, het vaststellen van emissiegrenswaarden, het op elkaar afstemmen van procedures, het voorzien in een correcte en volledige toegang tot milieu-informatie, en het behandelen van grensoverschrijdende verontreiniging.

Zo verplicht de richtlijn de lidstaten ertoe een geïntegreerde aanpak bij het verlenen van vergunningen in te voeren, die in de plaats moet komen van aparte op sectorale basis verleende vergunningen (exploitatievergunning, lozingsvergunning, afvalstoffenvergunning, enz.). Deze sectorale vergunningen worden niet echt uitgesloten doch indien verschillende instanties bevoegd zijn voor de vergunningen, dienen de voorwaarden en de procedure voor de vergunningverlening volledig gecoördineerd te worden. Ook dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat hinderlijke inrichtingen op zodanige wijze worden geëxploiteerd dat door toepassing van de beste beschikbare technieken, met inachtneming van de plaatselijke milieuomstandigheden, alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden genomen. Zo dient de vergunning emissiegrenswaarden te omvatten en, indien nodig, ook passende voorschriften ter bescherming van bodem en grondwater, en maatregelen voor het beheer van de door de installatie voortgebrachte afvalstoffen. In alle geval moeten de vergunningsvoorwaarden onder meer een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel waarborgen. Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld.

De beste beschikbare technieken worden reeds meerdere jaren door de Commissie beschreven in zogenaamde BBT-referentiedocumenten (ook wel kortweg BREF's genoemd). Een BBT-referentiedocument is een document dat het resultaat is van een georganiseerde uitwisseling van informatie, dat is opgesteld voor welomschreven activiteiten en met name een beschrijving geeft van toegepaste technieken, huidige emissies en consumptieniveaus, technieken die in overweging worden genomen voor de bepaling van beste beschikbare technieken, alsmede BBT-conclusies en eventuele technieken in opkomst.

Voorts bevat de Richtlijn inzake industriële emissies bijzondere bepalingen betreffende stookinstallaties, bijzondere bepalingen betreffende afvalverbrandingsinstallaties en afvalmeeverbrandingsinstallaties, bijzondere bepalingen voor installaties waarin en activiteiten waarbij organische oplosmiddelen worden gebruikt, en bijzondere bepalingen voor installaties die titaandioxide produceren. De richtlijn legt voor deze installaties telkens emissiegrenswaarden op.

3. MILIEUEFFECTBEOORDELING

3.1. MILIEUEFFECTBEOORDELING VOOR PROJECTEN

De Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (de zogenaamde Project-MER-Richtlijn) bepaalt dat projecten die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben op het milieu door hun aard, omvang of locatie, moeten worden onderworpen aan aanvraag tot vergunning en een beoordeling van hun effecten op het milieu. Dit met de bedoeling dat de bevoegde overheidsinstanties met kennis van zaken de vergunningsaanvraag kunnen beoordelen. De richtlijn werd vrij ingrijpend gewijzigd in 1997, onder meer om te voldoen aan het Verdrag van Espoo.

De richtlijn is van toepassing op bepaalde openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. De richtlijn voorziet echter in uitzonderingen voor projecten voor de nationale defensie en projecten die via een specifieke wet worden aangenomen. Het Hof van Justitie heeft reeds duidelijk gemaakt dat deze uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd.⁶¹

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen projecten die altijd worden onderworpen aan milieueffectbeoordeling en die in bijlage I van de richtlijn zijn opgenomen (zoals raffinaderijen van ruwe aardolie, kerncentrales, aanleg van autosnelwegen), en projecten waarvan de lidstaten zelf bepalen of zij al dan niet aan een milieueffectbeoordeling onderworpen zijn en die in bijlage II van de richtlijn staan (zoals ruilverkavelingsprojecten, windturbineparken, kampeerterreinen). De lidstaten dienen dit geval per geval, via drempelwaarden of criteria te beoordelen, waarbij zij moeten rekening houden met de selectiecriteria van bijlage III van de richtlijn (zoals de omvang van het project, het risico op ongevallen, de kwetsbaarheid van het gebied in kwestie). Het is vooral de implementatie van dit deel van de richtlijn dat veel problemen stelt. Herhaaldelijk heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat een lidstaat slechts over een beperkte beoordelingsmarge beschikt. Zo heeft het Hof in een zaak tegen België beslist dat in beginsel de selec-

⁶¹ HvJ 16 september 1999, nr. C-435/97, *World Wildlife Fund t. Autonome Provinz, Jur. H.v.J.* 1999, I, 5613.

tiecriteria niet zodanig worden bepaald dat in de praktijk alle projecten van een bepaald type bij voorbaat aan de verplichting tot milieueffectbeoordeling worden onttrokken.⁶² In de wetgeving waren immers ganse categorieën van projecten uit bijlage II van de richtlijn uitgesloten van de verplichting tot milieueffectbeoordeling. In uitzonderlijke gevallen kunnen de lidstaten voor een welbepaald project gehele of gedeeltelijke vrijstelling verlenen.

De lidstaten moeten verzekeren dat een vergunning is vereist voor projecten die onder de milieueffectbeoordeling vallen. Alvorens dergelijke vergunning aan projecten wordt verleend, moet de milieueffectbeoordeling plaatsvinden. Milieueffectbeoordeling houdt in dat op passende wijze een identificatie, beschrijving en beoordeling wordt gegeven van de directe en indirecte effecten op het milieu. Een milieueffectrapport omvat onder meer een beschrijving van het project, een beschrijving van de maatregelen om nadelige gevolgen te voorkomen, beperken en herstellen, de nodige gegevens om de voornaamste milieueffecten van het project te bepalen en te beoordelen, een schets van de niet weerhouden alternatieven en een niet-technische samenvatting van de vermelde gegevens. De vereiste informatie wordt weergegeven in bijlage IV bij de richtlijn. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van het milieueffectrapport berust bij de initiatiefnemer.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de verschillende betrokken instanties met milieubevoegdheden advies kunnen uitbrengen, en dat de vergunningsaanvraag en het milieueffectrapport binnen redelijke termijn in openbaar onderzoek gaan, alvorens de beslissing omtrent de vergunningsaanvraag wordt genomen.

Wanneer een project vermoedelijk aanzienlijke milieueffecten zal hebben in een andere lidstaat, dient deze betrokken derde lidstaat op de hoogte te worden gebracht en de kans te worden geboden tot participatie in de vergunningsprocedure. De betrokken lidstaten plegen overleg over onder meer de potentiële grensoverschrijdende effecten van het project en de maatregelen die worden overwogen om die effecten te beperken of teniet te doen. Ook dergelijke bepalingen uit de richtlijn dienen volgens het Hof van Justitie in de interne wetgeving van de lidstaten te worden omgezet.⁶³

In het kader van de vergunningsprocedure moet rekening gehouden worden met het milieueffectrapport, met de resultaten van de raadplegingen van milieuadministraties en de inspraak van de bevolking en, indien van toepassing, de grensoverschrijdende raadpleging van een betrokken derde lidstaat. De beslissing moet worden gemotiveerd en bekendgemaakt.

⁶² HvJ 2 mei 1996, nr. C-133/94, Commissie t. België, *Jur.H.v.J.* 1996, I, 2323.

⁶³ HvJ 10 maart 1993, nr. C-186/91, Commissie t. België, *Jur.H.v.J.* 1993, I, 851; HvJ 21 september 1999, nr. C-392/96, Commissie t. Ierland, *Jur.H.v.J.* 1999, I, 5901.

3.2. MILIEUEFFECTBEOORDELING VOOR PLANNEN EN PROGRAMMA'S

De Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (de zogenaamde Plan-MER-Richtlijn of de Strategische-MER-Richtlijn) heeft tot doel bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's. Bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, worden overeenkomstig deze richtlijn aan een "milieubeoordeling" onderworpen. Het woord milieueffectbeoordeling wordt dus in de richtlijn niet gebruikt.

De richtlijn is van toepassing op het opstellen, vaststellen en wijzigen van plannen en programma's door een overheidsinstantie. Er dient een milieubeoordeling te worden gemaakt van alle plannen en programma's die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstof-beheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten waarvoor krachtens de Project-MER-Richtlijn een project-mer noodzakelijk is. Dergelijke milieubeoordeling moet volgens de richtlijn ook gemaakt worden voor alle plannen en programma's die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het Natura 2000-netwerk. Voor andere en kleinere plannen en programma's is de milieubeoordeling slechts verplicht wanneer zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

De milieubeoordeling moet worden uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van een plan of programma. Er wordt een milieurapport opgesteld waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma en van de redelijke alternatieven worden bepaald, beschreven en beoordeeld. In een bijlage omschrijft de richtlijn welke informatie daarbij dient verstrekt te worden. Er zijn met de Project-MER-Richtlijn vergelijkbare bepalingen omtrent adviesmogelijkheden, openbaar onderzoek en grensoverschrijdende raadpleging. Met het opgestelde milieurapport en de meningen geuit tijdens de raadplegingen wordt bij de voorbereiding en vóór de vaststelling van het plan of programma rekening gehouden.

Eenmaal een plan of programma is vastgesteld, wordt hierover informatie bezorgd aan de betrokken instanties, de bevolking en de eventueel geraadpleegde lidstaten. Deze informatie bestaat onder meer uit het vastgestelde plan of programma en een verklaring over hoe met milieuoverwegingen, met het milieurapport en met de geuite opmerkingen rekening werd gehouden. Deze verklaring vat tevens de redenen samen waarom is gekozen voor het plan of het programma zoals het

is aangenomen, zulks in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld.

4. VOORKOMING EN BEHEERSING VAN INDUSTRIËLE ONGEVALLEN

De oorspronkelijke Seveso-richtlijn van 1982 werd genoemd naar het ongeval dat zich in 1976 voordeed door de emissie van dioxine, afkomstig van de fabriek Hofmann-Laroche in Seveso (Italië). Na verloop van tijd werd de noodzaak van een meer doelmatige tenuitvoerlegging van deze richtlijn duidelijk. Ook werd gepleit voor verruiming van het toepassingsgebied van de richtlijn en voor meer gegevensuitwisseling tussen de lidstaten. Daarenboven toonden verdere ongevallen, onder meer in Bhopal (India), de gevaren aan die kunnen ontstaan wanneer gevaarlijke terreinen zich dicht bij woningen bevinden, zodat ook het verband moest worden gelegd met de ruimtelijke ordening. De oorspronkelijke Seveso-richtlijn werd dan ook vervangen door de Richtlijn 96/82/EG van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Seveso-II-Richtlijn). De richtlijn heeft tot doel het risico op zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn te voorkomen en de gevolgen voor mens en milieu van dergelijke ongevallen te beperken mochten zij zich ondanks de preventieve maatregelen toch voordoen. De richtlijn werd in 2003 nog gewijzigd naar aanleiding van de ongevallen in Enschede in 2000 (opslagruimte met vuurwerk) en Toulouse in 2001 (chemische fabriek).

De richtlijn is van toepassing op inrichtingen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in hoeveelheden gelijk aan of groter dan de drempelwaarden opgegeven in de bijlage I bij de richtlijn. De exploitant van een dergelijke inrichting moet door de lidstaten worden verplicht alle nodige maatregelen te nemen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken. Onder meer moet hij een kennisgevingsdossier en een veiligheidsrapport indienen bij de bevoegde overheid met gedetailleerde inlichtingen over de betrokken stoffen, de installatie en de veiligheidsmaatregelen (onder meer een intern noodplan). Voor nieuwe installaties moet de kennisgeving gedaan worden vooraleer de inrichting in bedrijf wordt genomen. Op grond van de verstrekte gegevens dient de overheid een extern noodplan op te stellen. De interne en externe noodplannen dienen met passende tussenpozen te worden geëvalueerd en indien nodig herzien. Ook dienen de betrokken inrichtingen op regelmatige basis te worden geïnspecteerd en gecontroleerd.

De lidstaten dienen de ten doel gestelde preventie van zware ongevallen en beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen in de ruimtelijke ordening en in andere toepasselijke takken van hun beleid te integreren.

De risicolopende bevolking moet afdoende voorgelicht worden. De op grond van de richtlijn verkregen inlichtingen moeten ter beschikking staan van alle personen die erom verzoeken. Hierop kunnen om redenen van vertrouwelijkheid uitzonderingen worden gemaakt. Als zich een zwaar ongeval voordoet moet de exploitant de overheid onmiddellijk waarschuwen en de in de richtlijn beschreven informatie verstrekken. De Commissie verzorgt, op basis van verslagen van de lidstaten, een register en een informatiesysteem met bijzonderheden over de zware ongevallen die zich op het grondgebied van de lidstaten hebben voorgedaan.

5. MILIEUBEHEER- EN MILIEUAUDITSYSTEEM (EMAS)

Reeds meerdere jaren probeert de Europese Unie ook in te zetten op sociale milieubeleidsinstrumenten. Zo heeft de EU een eerste verordening rond EMAS in 1993 uitgevaardigd. EMAS staat voor *Eco-Management and Audit Scheme*. Met EMAS wil de EU organisaties aanzetten tot het verbeteren van hun prestaties door vrijwillig een milieubeheer- en milieuauditsysteem op te zetten. Het hele productieproces wordt dus doorgelicht. In ruil kunnen de deelnemende organisaties een logo/label verkrijgen. EMAS is de Europese tegenhanger van ISO 14001, de internationale norm voor een goed milieumanagementsysteem.

Om voor een EMAS-registratie in aanmerking te komen moet de organisatie een initiële milieuanalyse van haar activiteiten, producten en diensten uitvoeren, een milieubeheersysteem toepassen, en periodieke milieuaudits (laten) uitvoeren, een milieuverklaring opstellen, bekendmaken en indienen bij de bevoegde overheid. Tevens moet de organisatie de milieuanalyse, het milieubeheersysteem, de milieuaudit en de milieuverklaringen laten valideren door een door de lidstaat erkende milieuverificateur.

De geregistreerde organisaties mogen gebruik maken van het EMAS-logo onder meer in hun briefhoofd en advertenties voor hun producten, activiteiten en diensten. Het EMAS-logo mag evenwel niet worden gebruikt op de producten zelf of op hun verpakking. Dit omdat het enkel iets zegt over het productieproces en niet over het product zelf en om verwarring met milieuproductetiketten te vermijden.

EMAS kent geen enorm succes. Daarom is doorheen de jaren de verordening enkele keren vervangen, en is het toepassingsgebied telkens verruimd. In de tweede EMAS-Verordening van 2001 is EMAS opengesteld tot buiten de industriële sector, zelfs naar overheden toe. Aanvankelijk konden namelijk enkel ondernemingen uit de industriële sector deelnemen. Ook kunnen organisaties EMAS toepassen voor meerdere locaties tegelijk. De verordening sluit niet uit dat daarnaast (al dan niet verplichte) systemen van bedrijfsinterne milieuzorg blijven bestaan of worden ingevoerd. Organisaties worden ook aangemoedigd om werknemers veel meer te betrekken bij het milieubeleid.

Intussen zijn we reeds aan de derde EMAS-Verordening toe, meer bepaald Verordening (EG) nr. 1221/2009 van 25 november 2009 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS), tot intrekking van Verordening (EG) nr. 761/2001 en van de Beschikkingen 2001/681/EG en 2006/193/EG van de Commissie. Deze verordening verruimt het toepassingsgebied nog verder, onder meer door EMAS ook open te stellen voor organisaties buiten de Europese Unie.

6. EU-MILIEUKEUR (ECOLABEL)

Naast een Europees label voor goede milieumanagementsystemen met betrekking tot het productieproces (EMAS) heeft de EU ook voor producten zelf een label uitgewerkt, zijnde de EU-milieukeur, ook wel genoemd het Ecolabel. De ontwikkeling van de regelgeving over het Ecolabel kent een parallelle evolutie aan deze over EMAS. De regelgeving is ook neergeschreven in een verordening, en deze verordening is reeds enkele keren vervangen. De eerste verordening dateert van 1992, de tweede van 2000 en intussen geldt de derde verordening, zijnde Verordening (EG) nr. 66/2010 van 25 november 2009 betreffende de EU-milieukeur. De wijzigingen zijn opnieuw grotendeels ingegeven door het beperkte succes en beogen het steeds verder verruimen van het toepassingsgebied. De huidige verordening besteedt ook veel aandacht aan de bevordering van het gebruik van de EU-milieukeur.

Het systeem van EU-milieukeuren is een onderdeel van het beleid van de Unie voor duurzame productie en consumptie dat tot doel heeft de negatieve effecten van productie en verbruik op het milieu, de volksgezondheid, het klimaat en de natuurlijke hulpbronnen te verminderen. Het systeem is erop gericht om via de EU-milieukeur het gebruik te bevorderen van producten met een hoog milieuprestatieniveau. De verordening sluit niet uit dat naast de EU-milieukeur nationale ecolabels blijven bestaan of worden ingevoerd.

De Verordening 66/2010 is van toepassing op alle goederen en diensten die worden geleverd ten behoeve van distributie, consumptie of gebruik op de communautaire markt, tegen betaling dan wel kosteloos ("producten"). De verordening is niet van toepassing op geneesmiddelen voor menselijk gebruik of voor diergeneeskundig gebruik noch op enig soort medische hulpmiddelen.

Het Europees Ecolabel (vorm van een bloem) kan worden toegekend aan producten die aan een aantal essentiële milieueisen en aan de per productengroep bepaalde EU-milieukeurcriteria beantwoorden. De criteria waaraan producten moeten voldoen om de milieukeur te mogen dragen, moeten gebaseerd zijn op de beste milieuprestaties die door producten op de communautaire markt worden bereikt. Deze criteria moeten eenvoudig te begrijpen en te gebruiken zijn en moeten gebaseerd zijn op wetenschappelijke gegevens, met inachtneming van de meest recente technologische ontwikkelingen. Deze criteria moeten marktgericht zijn en moeten beperkt blijven tot de belangrijkste milieueffecten van producten gedurende hun gehele levenscyclus. De EU-milieukeurcriteria worden door de Commissie vastgesteld volgens een in de verordening bepaalde procedure, waarbij een levenscyclusanalyse (benadering "van de wieg tot het graf") wordt gevolgd. Beoordelingscriteria werden tot dusver vastgesteld voor een 30-tal productgroepen, waaronder detergenten, toiletpapier, lampen, personal computers, enz.

Elke marktdeelnemer die de EU-milieukeur wenst te gebruiken wendt zich tot de bevoegde instanties en volgt daarbij de volgende regels:

- a) wanneer een product afkomstig is uit één lidstaat, wordt de aanvraag ingediend bij een bevoegde instantie van die lidstaat;
- b) wanneer een product in dezelfde vorm afkomstig is uit verscheidene lidstaten, kan de aanvraag worden ingediend bij een bevoegde instantie in één van deze lidstaten;
- c) wanneer een product afkomstig is van buiten de Unie, wordt de aanvraag ingediend bij een bevoegde instantie in een van de lidstaten waar het product in de handel wordt of is gebracht.

De bevoegde instantie sluit met iedere marktdeelnemer een contract over de voorwaarden voor het gebruik van de EU-milieukeur (waarin bepalingen zijn opgenomen voor de toelating en de intrekking van de EU-milieukeur, met name als gevolg van de herziening van de criteria). De EU-milieukeur mag alleen worden gebruikt voor producten die voldoen aan de EU-milieukeurcriteria welke gelden voor de producten in kwestie en waarvoor de EU-milieukeur is toegekend.

7. WATER

7.1. WATERBELEID

Het Europese waterbeleid heeft lange tijd bestaan uit een dispaaraat geheel van regelgeving. Op 23 oktober 2000 werd dan de Richtlijn 2000/60 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid goedgekeurd. Deze richtlijn houdt een echte trendbreuk in wat het Europese waterbeleid betreft, en dit omwille van verschillende redenen. Vooreerst is de richtlijn een echte kaderrichtlijn. Er wordt een raam gecreëerd waarin alle bestaande richtlijnen met betrekking tot het waterbeleid kunnen worden opgenomen. Daarbij worden zowel het oppervlaktewater, het grondwater, de estuaria als de kustwateren door de richtlijn gevat. Ook worden de lidstaten verplicht over de grenzen heen te denken, op stroomgebiedsniveau. Tevens wordt de bescherming tegen verontreiniging overstegen, en wordt de nadruk gelegd op duurzaam watergebruik, zodat ook het kwantitatief waterbeheer door de richtlijn bestreken wordt.

Eenzijds is de richtlijn ambitieus van opzet: het verbeteren van de kwaliteit van het aquatisch milieu om dan na verloop van tijd (2015 wordt als richtdatum geponeerd) een stabiele, positief geëvolueerde toestand van de waterhuishouding te bereiken. Anderzijds verliep de totstandkoming van de richtlijn zeer moeizaam, en is de tekst van menige bepaling vrij vaag door het zoeken naar een compromis.

Belangrijkste element in de kaderrichtlijn is de evolutie naar een beleid gestoeld op stroomgebieden en deelstroomgebieden. Elke lidstaat moet zelf zorgen voor een passende administratieve opdeling van haar grondgebied en een sluitende regeling betreffende de aanwijzing van stroomgebiedsdistricten (eventueel grensoverschrijdend) die instaan voor het beheer van één of meerdere stroomgebieden teneinde de vastgestelde maatregelenprogramma's (stroomgebiedsbeheersplannen) te coördineren en op deze manier de vooropgestelde milieudoelstellingen te bereiken. Bij de redactie van dergelijke beheersplannen moet men uitgaan van een gecombineerde benadering waarbij men de verontreiniging aan de bron probeert aan te pakken. De watergebruikers worden geacht actief ingeschakeld te worden in dit ontwikkelingsproces.

In de Kaderrichtlijn Water wordt ook bepaald dat er verdere specifieke maatregelen voor emissiebeheersing en milieukwaliteitsnormen (MKN) moeten worden vastgesteld. De milieukwaliteitsnormen zijn intussen vastgelegd in Richtlijn 2008/105/EG van 16 december 2008.

De richtlijn voorziet bovendien naast een reeks overgangsbepalingen, in de intrekking van een aantal (hieronder besproken) richtlijnen. Zo is de richtlijn betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten reeds ingetrokken zeven jaar na datum van de inwerkingtreding van de kaderrichtlijn (22 december 2007) en worden de richtlijnen inzake de kwaliteit van schelpdierwater en van viswater, alsook de richtlijn met betrekking tot lozingen van gevaarlijke stoffen in het oppervlaktewater 13 jaar na de inwerkingtreding van de kaderrichtlijn ingetrokken (22 december 2013).

7.2. OPPERVLAKTEWATER

Om de oppervlaktewateren te beschermen is de Europese wetgever actief geweest op verschillende terreinen: het vaststellen van kwaliteitsnormen, het behandelen van stedelijk afvalwater, het beperken van de verontreiniging van het aquatisch milieu door bepaalde gevaarlijke stoffen, en de vermindering van de verontreiniging door nitraten afkomstig uit de landbouw.

Reeds vanaf midden de jaren 1970 zijn er vier richtlijnen vastgesteld die de lidstaten verplichtingen opleggen met betrekking tot de kwaliteit van oppervlaktewateren die een bepaalde bestemming gekregen hebben, meer bepaald voor drinkwater, zwemwater, viswater, en schelpdierwater. Volgens deze richtlijnen worden de lidstaten geacht binnen hun grondgebied de oppervlaktewateren die één van bovenstaande functies hebben, aan te wijzen. Deze wateren moeten voldoen aan de grens- en (behoudens in het geval van het drinkwater ook) streefwaarden voor verschillende fysische, chemische en microbiologische parameters. De lidstaten moeten deze wateren bemonsteren en de nodige maatregelen nemen, in het bijzonder specifieke programma's vaststellen, om de normen te halen of (in het geval van het drinkwater) de waterkwaliteit te blijven verbeteren.

Het Hof van Justitie heeft heel wat verplichtingen uit deze richtlijnen moeten verduidelijken. Onder meer heeft het Hof gesteld dat de lidstaten bij de aanwijzing van bepaalde oppervlaktewateren slechts een beperkte beoordelingsvrijheid hebben. In de zaak van de stranden van Blackpool besliste het Hof dat objectieve feitelijke omstandigheden, onafhankelijk van enige overheidsdaad, volstaan om bepaalde wateren binnen het toepassingsgebied van de richtlijnen te brengen.⁶⁴ Meer concreet werd het Verenigd Koninkrijk veroordeeld wegens het niet als zwemwater aanwijzen van bepaalde zones waar de bevolking wél ging zwemmen. Tevens aanzag het Hof de verplichtingen uit de betrokken richtlijn om de normen te halen binnen bepaalde periodes als resultaatsverbintenissen voor de lidstaten.

⁶⁴ HvJ 14 juli 1993, nr. C-56/90, Commissie t. Verenigd Koninkrijk, *Jur. H.v.J.* 1993, I, 4109.

In een zaak tegen België aangaande de richtlijn voor het zwemwater heeft het Hof bevestigd dat het zwemmen niet moet worden verboden indien de normen worden overschreden (dit is alleen vereist indien de volksgezondheid in gevaar zou worden gebracht).⁶⁵

Zoals reeds aangehaald, is de richtlijn voor het drinkwater intussen ingetrokken door de Kaderrichtlijn Water en zullen de richtlijnen over het schelpdierwater en het viswater in 2013 ingetrokken worden. De richtlijn voor het zwemwater daarentegen blijft van kracht. Deze laatste is intussen ook vervangen in 2006 (Richtlijn 2006/7/EG).

De richtlijn voor drinkwater mag overigens niet verward worden met de richtlijn betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (Richtlijn 98/83/EG). Deze richtlijn uit 1998, die de oorspronkelijke richtlijn uit 1980 vervangt, heeft een heel wat breder doel dan de richtlijn voor drinkwater omdat productnormen vooropgesteld worden voor alle water dat voor menselijke consumptie zal aangewend worden.

Een tweede belangrijk thema voor de bescherming van oppervlaktewateren waaromtrent de EU actief is, is de behandeling van stedelijk afvalwater. De Richtlijn 91/271/EEG van 21 mei 1991 inzake de zuivering van stedelijk afvalwater heeft tot doel het aquatisch milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van de lozing van zowel huishoudelijk afvalwater of een mengsel van huishoudelijk en industrieel afvalwater als afvloeiend hemelwater. Deze richtlijn legt de lidstaten op het stedelijk afvalwater in alle agglomeraties op te vangen in rioleringen of collectoren. Naargelang het inwonersequivalent van de agglomeratie moest in dergelijk opvangsysteem voorzien worden uiterlijk tegen 31 december 1998, 31 december 2000 of 31 december 2005. Eens de opvang van het afvalwater gewaarborgd is, moet voldaan worden aan de verplichting het te zuiveren. De richtlijn maakt een onderscheid in zuiveringsintensiteit naargelang het gebied waarin het gezuiverde afvalwater geloosd wordt, met name of het gaat om een “gewoon” gebied, dan wel om een minder kwetsbaar of kwetsbaar gebied. Ook moet de lozing van het gezuiverde afvalwater en de afvoer van slib uit de stedelijke waterzuiveringsinstallaties, en de lozing van industrieel afvalwater in de opvangsystemen en de stedelijke waterzuiveringsinstallaties geregeld worden. Tevens moeten bepaalde categorieën van bedrijven die grote hoeveelheden industrieel, biologisch afbreekbaar afvalwater, niet lozen in de stedelijke zuiveringsinstallaties (rechtstreekse lozingen), een voorafgaande zuivering toepassen. Ten slotte schrijft de richtlijn voor dat de lidstaten waterzuiveringsprogramma's dienen op te stellen en dat er in geval van grensoverschrijdende problemen met stedelijk afvalwater overleg moet plaatsvinden tussen onderhavige lidstaten.

⁶⁵ HvJ 25 mei 2000, nr. C-307/98, Commissie t. België, *Jur. H.v.J.* 2000, I, 3933.

België heeft het zeer moeilijk met de toepassing van de Richtlijn Stedelijk Afvalwater. België werd reeds twee keer door het Hof van Justitie veroordeeld wegens de niet-nakoming van deze richtlijn, een eerste keer in 2000⁶⁶ en een tweede keer in 2004.⁶⁷ België bleef echter in overtreding. Op 24 juni 2010 verscheen dan een persbericht van de Commissie dat het België opnieuw verwees naar het Hof van Justitie met het verzoek een forfaitaire boete van meer dan 15 miljoen euro en een dwangsom van bijna 62 000 euro per dag op te leggen.⁶⁸ Het zou de eerste keer zijn dat België een geldboete opgelegd krijgt.

Een derde thema waarover Europese regelgeving bestaat, is de beperking van de verontreiniging van het aquatisch milieu door bepaalde gevaarlijke stoffen. De regelgeving dateert reeds van 1976. De oorspronkelijke richtlijn is intussen gecodificeerd in de Richtlijn 2006/11/EG van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd. Deze richtlijn wordt eind 2013 ingetrokken door de Kaderrichtlijn Water. Richtlijn 2006/11/EG is van toepassing op gevaarlijke stoffen opgenomen in lijsten in bijlage I (onder meer stoffen geselecteerd op basis van hun toxiciteit, persistentie en bioaccumulatie en bepaalde zware metalen). De lidstaten moeten de maatregelen nemen die moeten leiden tot de eliminatie van verontreiniging door bepaalde stoffen, en de reductie van andere stoffen. Elke lozing van deze stoffen dient te worden onderworpen aan een vergunning, en deze vergunningen dienen emissiegrenswaarden te bevatten. Op basis van de richtlijn werden reeds heel wat dochterrichtlijnen genomen die emissiegrenswaarden vastleggen voor bepaalde stoffen.

Een laatste belangrijk topic zijn de nitraten. De moderne intensieve landbouw ligt aan de basis van heel wat milieuproblemen, waaronder de waterverontreiniging door nitraten door overbesteding, en nitraten kunnen ernstige gezondheidsproblemen veroorzaken door omzetting in de kankerverwekkende nitrieten. De Richtlijn 91/676/EEG van 12 december 1991 beoogt de waterverontreiniging die veroorzaakt wordt door nitraten afkomstig uit agrarische bronnen te verminderen. Om dit vooropgestelde doel te verwezenlijken dienden de lidstaten gedurende één jaar de nitraatconcentraties in zoet water op twee niveaus te controleren, te weten in de oppervlaktewateren en in het grondwater. De criteria daarvoor staan in bijlage I van de richtlijn, die de drempel voor nitraten op 50 mg/l legt. Overeenkomstig het Hof van Justitie in de zaak Standley zijn de lidstaten niet verplicht te determineren welk gedeelte van de verontreiniging van agrarische oorsprong is.⁶⁹ Aan de hand van de resultaten van voorgaande controle werden de lidstaten opge-

⁶⁶ HvJ 6 juli 2000, nr. C-236/99, Commissie t. België, *Jur.H.v.J.* 2000, I, 5657.

⁶⁷ HvJ 8 juli 2004, nr. C-27/03, Commissie t. België.

⁶⁸ Persmededeling "Milieu – Afvalwaterzuivering: De Commissie eist forse boetes van België en stuurt een nieuwe aanmaning aan Luxemburg", 24 juni 2010, IP/10/835.

⁶⁹ HvJ 29 april 1999, nr. C-293/97, Standley, *Jur. H.v.J.* 1999, I, 2603.

dragen vóór 19 december 1993 alle kwetsbare zones, dit zijn alle gebieden die afwateren in de door nitraten verontreinigde wateren, af te bakenen. Vervolgens zijn de lidstaten verplicht om voor alle kwetsbare zones actieprogramma's op te stellen opdat de nitratenverontreiniging in het gebied gevoelig zou verminderen. De maatregelen die daarbij moeten genomen worden zijn onder meer afhankelijk van de plaatselijke milieuomstandigheden en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens. Er zijn ook bepaalde verplichtende maatregelen die deel moeten uitmaken van deze actieprogramma's, zoals een bemestingslimiet van dierlijke mest van 170 kg nitraat per hectare. Buiten de kwetsbare zones volstaat het uitwerken van een code van goede landbouwpraktijken, door de landbouwers vrijwillig uit te voeren, doch het Hof van Justitie heeft bevestigd dat ook strengere maatregelen mogen worden opgelegd.⁷⁰

Op 22 september 2005 is België nog veroordeeld door het Hof van Justitie voor de niet-correcte omzetting van de Nitraatrichtlijn.⁷¹ De grieven van de Commissie betroffen: 1) de niet-vaststelling van wateren die worden of kunnen worden verontreinigd, alsmede onjuiste en onvolledige aanwijzing van de kwetsbare zones; 2) het bestaan van leemten in de Vlaamse code van goede landbouwpraktijken; 3) het bestaan van leemten in de actieprogramma's van het Vlaamse en het Waalse Gewest; en 4) de onvolledigheid van het door het Vlaamse Gewest bij de Commissie ingediende verslag.

7.3. GRONDWATER

Het spreekt voor zich dat de maatregelen voorzien in bovenstaande richtlijnen niet alleen het oppervlaktewater ten goede komen maar tevens een gunstige invloed uitoefenen op de kwaliteit van de volledige waterhuishouding waartoe ook het grondwater behoort. Toch heeft de Europese wetgever het grondwater nog eens uitdrukkelijk willen beschermen tegen de verontreiniging door bepaalde gevaarlijke stoffen. Meer bepaald heeft men de Richtlijn 80/68/EEG van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen uitgevaardigd.

In deze richtlijn gaat men uit van een zwarte lijst (bijlage I van de richtlijn) en een grijze lijst (bijlage II). Ook maakt de richtlijn een onderscheid tussen een directe lozing (de rechtstreekse inbreng in het grondwater), en een indirecte lozing (de inbreng in het grondwater) na doorsijpeling in de grond of ondergrond). De lidstaten moeten de directe lozing van zwarte lijststoffen verbieden, en de indirecte lozing verbieden of aan een vergunning onderwerpen. Het Hof van Justitie heeft

⁷⁰ HvJ 29 april 1999, nr. C-293/97, Standley, *Jur. H.v.J.* 1999, I, 2603.

⁷¹ HvJ 22 september 2005, nr. C-221/03, Commissie t. België.

bevestigt dat het verbod op de directe lozing van zwarte lijststoffen algemeen en absoluut is, en dat het de lidstaten niet toekomt daarvan af te wijken.⁷² Daaraan doet geen afbreuk de bepaling uit de richtlijn waarin staat dat de richtlijn niet van toepassing is op lozingen in een zulke kleine hoeveelheid dat elk gevaar voor het grondwater is uitgesloten. De lidstaten moeten de directe en indirecte lozing van grijze lijststoffen onderwerpen aan een vergunning. Hetzelfde geldt voor de kunstmatige aanvulling van grondwater. De richtlijn voorziet dat het toekennen van een vergunning uitdrukkelijk moet gebeuren, overeenkomstig de vastgelegde voorwaarden en via een vastgelegde procedure. Het Hof van Justitie verwerpt dan ook een stelsel van stilzwijgende vergunning.⁷³

De Grondwaterrichtlijn wordt door de nieuwe kaderrichtlijn inzake integraal waterbeheer ingetrokken vanaf 2013. Om de continuïteit van de bescherming te bewerkstelligen hebben het Europees Parlement en de Raad intussen reeds een nieuwe Grondwaterrichtlijn goedgekeurd, meer bepaald de Richtlijn 2006/118/EG van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand. Deze nieuwe richtlijn voorziet ook in overgangsmaatregelen voor de periode waarin de twee Grondwaterrichtlijnen elkaar overlappen (zijnde tot 22 december 2013).

7.4. OVERSTROMINGEN

In de zomer van 2002 kreeg Centraal-Europa met zware overstromingen te maken. Een van de ergste overstromingen deed zich voor op de Elbe. Steden als Dresden werden volledig blank gezet. De gevolgen van de overstroming van de Elbe waren rampzalig in Duitsland, Tsjechië en Oostenrijk, maar ook Italië, Zwitserland, Slowakije, Hongarije, Roemenië en Rusland werden getroffen.

In navolging van de overstromingen keurde de Europese Unie op 23 oktober 2007 de Richtlijn 2007/60/EG over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's goed. Met deze richtlijn wordt beoogd een kader voor de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's vast te stellen, ten einde de negatieve gevolgen die overstromingen in de Unie voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid met zich brengen, te beperken.

De richtlijn voorziet hiertoe in een volledig stappenplan. Zo moeten de lidstaten voor elk stroomgebiedsdistrict eerst een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling opstellen. Een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling wordt gebaseerd

⁷² HvJ 28 februari 1991, nr. 360/87, Commissie t. Italië, *Jur. H.v.J.* 1991, I, 791.

⁷³ HvJ 28 februari 1991, nr. 360/87, Commissie t. Italië, *Jur. H.v.J.* 1991, I, 791.

op beschikbare of gemakkelijk af te leiden informatie, zoals registraties en onderzoeken naar ontwikkelingen op de lange termijn, in het bijzonder de gevolgen van klimaatverandering voor het optreden van overstromingen, en wordt opgesteld ter beoordeling van mogelijke risico's. De richtlijn geeft ook aan welke elementen de beoordeling moet bevatten (kaarten, beschrijving van de overstromingen in het verleden, mogelijke negatieve gevolgen, ...). De voorlopige overstromingsrisicobeoordeling moet uiterlijk op 22 december 2011 voltooid zijn.

Op basis van een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling stellen de lidstaten vervolgens voor ieder stroomgebiedsdistrict de gebieden vast waarvoor zij concluderen dat een potentieel significant overstromingsrisico bestaat of kan worden verwacht. De lidstaten stellen op het niveau van stroomgebiedsdistrict overstromingsgevaarkaarten (met kans op overstroming, omvang van overstroming, stroomsnelheid, ...) en overstromingsrisicokaarten (met aantal potentieel getroffen inwoners, economische bedrijvigheid in potentieel getroffen gebied, ...) op. De overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten moeten uiterlijk op 22 december 2013 voltooid zijn.

Op basis van deze kaarten stellen de lidstaten per stroomgebiedsdistrict gecoördineerde overstromingsrisicobeheerplannen op. Hierin moeten adequate doelstellingen staan voor het beheer van de overstromingsrisico's, waarbij aandacht wordt besteed aan de vermindering van de potentiële negatieve gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het culturele erfgoed en de economische bedrijvigheid, en, indien nodig geacht, aan niet-structurele initiatieven en/of aan de vermindering van de kans op overstromingen. De overstromingsrisicobeheerplannen moeten uiterlijk op 22 december 2015 voltooid en bekendgemaakt zijn.

7.5. MARIENE MILIEU

De bescherming van het mariene milieu vormde jarenlang vooral een domein van het internationaal milieurecht, zoals hoger werd uiteengezet. Op Europees vlak bestonden er slechts enkele specifieke maatregelen zoals voorschriften voor bepaalde vaartuigen en voorschriften rond samenwerking bij mariene verontreiniging.

Om het mariene milieu op een meer omvattende manier te beschermen hebben het Europees Parlement en de Raad op 17 juni 2008 de Kaderrichtlijn mariene strategie goedgekeurd (Richtlijn 2008/56/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu). Deze richtlijn stelt een kader vast waarbinnen de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om uiterlijk in 2020 een goede milieutoestand van

het mariene milieu te bereiken of te behouden. Tot de mariene wateren die onder de soevereiniteit en jurisdictie van lidstaten van de Europese Unie vallen, behoren de wateren in de Middellandse Zee, de Oostzee, de Zwarte Zee en het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, met inbegrip van de wateren rond de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden.

Om de goede milieutoestand van het mariene milieu te bereiken moet elke lidstaat een mariene strategie ontwikkelen voor zijn mariene wateren. Lidstaten die deel uitmaken van eenzelfde mariene regio of subregio werken hiervoor samen. De mariene strategieën worden ontwikkeld en uitgevoerd om:

- a) het mariene milieu te beschermen en in stand te houden, de verslechtering ervan te voorkomen of, waar uitvoerbaar, mariene ecosystemen in de gebieden waar deze schade hebben geleden te herstellen;
- b) inbreng in het mariene milieu te voorkomen en te verminderen, teneinde geleidelijk aan de verontreiniging weg te nemen zodat zij geen gevolgen van betekenis heeft of een significant risico vormt voor de mariene biodiversiteit, de mariene ecosystemen, de volksgezondheid of het rechtmatig gebruik van de zee.

De mariene strategieën worden ontwikkeld volgens een actieplan, bestaande uit de volgende stappen:

- a) voorbereiding:
 - i) een initiële beoordeling, af te ronden uiterlijk op 15 juli 2012, van de huidige milieutoestand van de betrokken wateren en de milieueffecten van menselijke activiteiten daarop;
 - ii) een omschrijving, vast te leggen uiterlijk op 15 juli 2012, van de goede milieutoestand van de betrokken wateren;
 - iii) de vaststelling, uiterlijk op 15 juli 2012, van een reeks milieudoelen en daarmee samenhangende indicatoren;
 - iv) de vaststelling en uitvoering, uiterlijk op 15 juli 2014 van een monitoringprogramma voor voortgaande beoordeling en periodieke actualisering van de doelen;
- b) programma's van maatregelen:
 - i) ontwikkeling, uiterlijk in 2015, van een programma van maatregelen dat gericht is op het bereiken of behouden van een goede milieutoestand;
 - ii) toepassing, uiterlijk in 2016, van het in punt i) bedoelde programma.

In de mariene strategieën zal een ecosysteemgerichte benadering op het beheer van menselijke activiteiten worden toegepast om ervoor te zorgen dat de collectieve belasting van deze activiteiten binnen grenzen blijft die verenigbaar zijn met het bereiken van een goede milieutoestand en dat het vermogen van de mariene ecosystemen om door de mens veroorzaakte veranderingen op te vangen niet in het gedrang komt, en zal bovendien het duurzame gebruik van mariene goederen

en diensten door de huidige en toekomstige generaties mogelijk worden gemaakt.

8. LUCHTVERONTREINIGING

Het Europees beleid ter bescherming van de luchtkwaliteit is vrij traag op gang gekomen. Er werd in de jaren 1970 gestart met richtlijnen die productnormen oplegden, met name in de sector van de motorvoertuigen en dit zowel met betrekking tot de gebruikte brandstof, als aangaande de voertuigen zelf. Ook de brandstoffen gebruikt voor de verwarming en de industrie werden gereguleerd. Dit soort richtlijnen wordt voortdurend aangepast aan de recente stand van de techniek. Het is vooral de problematiek van de zure regen die dit soort maatregelen in een stroomversnelling heeft gebracht, en die ertoe heeft geleid dat ook luchtkwaliteitsnormen en emissienormen werden opgelegd door middel van richtlijnen. Met de aanvaarding van de IPPC-Richtlijn in 1996 (*cf. supra*) is de EU uiteindelijk opnieuw afgestapt van emissienormen, tenzij voor specifieke installaties (afvalverbrandingsinstallaties, grote stookinstallaties, *cf. supra*). Dat maakt dat nu vooral de luchtkwaliteitsnormen nog relevant zijn.

In de jaren 1980 werden drie richtlijnen genomen die luchtkwaliteitsnormen vastlegden, met name voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes, voor lood en voor stikstofdioxide. Hoewel deze richtlijnen een gelijkaardige structuur hadden, verschilden de erin vervatte verplichtingen voor de lidstaten toch aanzienlijk en waren bovendien tal van uitzonderings- en afwijkingsregimes voorzien, wat de afdwingbaarheid niet ten goede kwam. Daarenboven lieten de richtlijnen niet toe een duidelijk beeld te krijgen van de luchtverontreiniging daar informatieverstrekking afhankelijk was van het overschrijden van bepaalde limieten.

Teneinde de vermelde problemen te verhelpen werd in 1996 een richtlijn inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit aangenomen. Deze richtlijn had tot doel een gemeenschappelijke strategie op te zetten om de doelstellingen voor de luchtkwaliteit in de EU te omschrijven en vast te stellen, de luchtkwaliteit in lidstaten op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria te beoordelen, te beschikken over adequate informatie over luchtkwaliteit en de bevolking daarover in te lichten en de luchtkwaliteit in stand te houden waar deze goed was en deze in andere gebieden te verbeteren. De richtlijn beoogde deze doelstellingen te bereiken door onder meer de vaststelling door de Commissie van grenswaarden en alarmdrempels voor verontreinigende stoffen. De richtlijn bevatte zelf geen milieukwaliteitsnormen voor de stoffen opgesomd in haar bijlage I. Hiervoor werden vier dochterrichtlijnen uitgewerkt (met grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht,

benzeen, koolmonoxide, ozon, arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht).

Op 21 mei 2008 hebben het Europees Parlement en de Raad een nieuwe richtlijn goedgekeurd, namelijk Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. Deze richtlijn vervangt de richtlijn van 1996 evenals drie van de vier bestaande dochterrichtlijnen. Enkel de dochterrichtlijn betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht is blijven bestaan. Zodra in verband met de uitvoering van deze laatste richtlijn voldoende ervaring is opgedaan, zal de mogelijkheid worden overwogen, de bepalingen van die richtlijn samen te smelten met de bepalingen van nieuwe richtlijn van 2008.

Richtlijn 2008/50/EG voorziet in maatregelen die erop gericht zijn:

1. doelstellingen voor de luchtkwaliteit te omschrijven en vast te stellen die bedoeld zijn om de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen;
2. de luchtkwaliteit in de lidstaten op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria te beoordelen;
3. gegevens over de luchtkwaliteit te verkrijgen, teneinde luchtverontreiniging en hinder te helpen bestrijden en de langetermijntrends en -verbeteringen die het gevolg zijn van nationale en communautaire maatregelen te bewaken;
4. ervoor te zorgen, dat deze gegevens over de luchtkwaliteit aan de bevolking ter beschikking worden gesteld;
5. de luchtkwaliteit waar zij goed is in stand te houden en in andere gevallen te verbeteren;
6. een verhoogde samenwerking tussen de lidstaten bij de vermindering van de luchtverontreiniging te bevorderen.

De richtlijn behandelt ook de problematiek van de ozon op leefhoogte. Een teveel aan ozon aldaar is schadelijk en ontstaat nogal eens in de winter tijdens inversies en in de zomer bij warm weer met weinig wind, vooral door de uitstoot van de industrie en het verkeer.

In de richtlijn worden criteria en technieken bepaald voor de metingen die moeten worden verricht evenals voor de beoordeling van de luchtkwaliteit. In het algemeen moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd en plannen opstellen die voorzien in maatregelen bij (dreigende) overschrijding van de grenswaarden en de alarmdrempels. In de zones waar de niveaus onder de grenswaarde liggen streven de lidstaten ernaar de beste met duurzame ontwikkeling verenigbare luchtkwaliteit te beschermen. Wanneer het niveau van verontreinigende stoffen in de lucht in bepaalde zones of agglomeraties een grenswaarde of streefwaarde overschrijdt,

zorgen de lidstaten ervoor dat voor die zones en agglomeraties luchtkwaliteitsplannen worden vastgesteld om de grenswaarde of streefwaarde te bereiken. Wanneer in een bepaalde zone of agglomeratie het risico bestaat dat de niveaus van verontreinigende stoffen een of meer alarmdrempels zal overschrijden, stellen de lidstaten actieplannen op, die op korte termijn te nemen maatregelen aanduiden om het risico van overschrijding of de duur van een dergelijke overschrijding te beperken. Wanneer de niveaus boven de alarmdrempels liggen moeten de lidstaten waarborgen dat de bevolking daarvan op de hoogte wordt gebracht. Tegelijk zenden zij informatie over de geregistreerde niveaus naar de Commissie.

Tot slot kan hier met betrekking tot het Europese luchtkwaliteitsbeleid nog melding gemaakt worden van de Richtlijn 2001/81/EG van 23 oktober 2001, ook wel de NEC-richtlijn genoemd ("National Emission Ceilings"). Deze richtlijn heeft tot doel de emissies van verzurende, eutrofiërende en ozonvormende verontreinigende stoffen te beperken. De richtlijn bedoelt dit te doen door het opleggen van nationale (en geen installatiespecifieke) emissiegrenzen voor vier verontreinigende stoffen: zwaveldioxide, stikstofoxide, vluchtige organische stoffen en ammoniak. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat de vastgelegde emissieplafonds na het jaar 2010 niet meer worden overschreden en de richtlijn bepaalt daarbij zogenaamde "tussentijdse milieudoelstellingen" die door de Unie in haar geheel moesten worden gehaald tegen 2010. De lidstaten dienden hiervoor programma's op te stellen voor een geleidelijke reductie van de nationale emissie van de vermelde stoffen. Op dit ogenblik is de NEC-Richtlijn het voorwerp van een grondige revisie om nieuwe doelstellingen tegen 2020 vast te leggen.

9. KLIMAATVERANDERING EN ENERGIE

Het Europees beleid ter bestrijding van de klimaatverandering is slechts traag en aarzeland van start gegaan. Het is pas vanaf de jaren 1990 goed van de grond gekomen. Dat was aanvankelijk hoofdzakelijk met enkele programma's in het energiebeleid, zoals SAVE en ALTENER. Deze programma's hadden tot doel een verbetering van de energie-efficiëntie respectievelijk het gebruik van hernieuwbare energiebronnen te bevorderen.

In 2000 heeft de Commissie dan het eerste "European Climate Change Programme" (ECCP) gelanceerd. In 2005 is het tweede ECCP uitgewerkt. Het eerste programma voorzag onder meer in de uitwerking van een systeem van verhandelbare emissierechten. Zowel het eerste als het tweede programma voorzagen daarnaast in de uitwerking van een heel aantal maatregelen om broeikasgassen te verminderen. In het Zesde Milieuactieprogramma wordt klimaatverandering

ook aangemerkt als een prioriteit waarvoor maatregelen moeten worden genomen en wordt voorzien in de invoering van de handel in emissierechten.

De voorbije jaren is het klimaatbeleid nog enorm geëvolueerd en uitgebreid. Dat heeft in 2010 ook geresulteerd in de aanduiding van een commissaris binnen de Europese Commissie die specifiek bevoegd is voor klimaatverandering en in de oprichting van een DG Klimaatverandering binnen de Europese Commissie.

Het systeem van verhandelbare emissierechten is uitgewerkt in de Richtlijn 2003/87/EG van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad. Volgens de richtlijn moeten alle lidstaten in 2005 een systeem voor CO₂-emissiehandel opstarten. Bedoeling is om de emissies van de broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen. Deze richtlijn is van toepassing op emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten en de in bijlage II genoemde broeikasgassen. Sinds 2009 zijn ook luchtvaartactiviteiten in het systeem opgenomen. De richtlijn regelt o.m. de overdracht van emissierechten en verplicht de lidstaten een vergunningsstelsel voor broeikasemissiegassen te introduceren voor exploitanten van bepaalde activiteiten.

Naast de oprichting van een emissiehandel, is er een heel aantal maatregelen genomen om broeikasgassen te verminderen. Het gaat dan onder meer om het bevorderen van het gebruik van energie uit hernieuwbare energiebronnen. Dit gebeurt via de Richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG. In deze richtlijn wordt een gemeenschappelijk kader vastgesteld voor het bevorderen van energie uit hernieuwbare bronnen. Voorts worden bindende nationale streefcijfers vastgesteld voor het totale aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie en voor het aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen in het vervoer. Deze bindende nationale algemene streefcijfers stemmen overeen met een streefcijfer van een aandeel energie uit hernieuwbare bronnen van minstens 20% in het communautaire bruto-eindverbruik van energie in 2020. De richtlijn stelt ook regels vast betreffende de statistische overdracht tussen lidstaten, gezamenlijke projecten tussen lidstaten onderling en met derde landen, garanties van oorsprong, administratieve procedures, voorlichting en opleiding en toegang tot het elektriciteitsnet voor energie uit hernieuwbare bronnen. Ten slotte stelt ze duurzaamheidscriteria vast voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa.

Andere maatregelen hebben onder meer te maken met de energieprestaties van gebouwen (Richtlijn 2002/91/EG van 16 december 2002), met de totstandbren-

ging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten (Richtlijn 2009/125/EG van 21 oktober 2009; dit is een herschikking van een eerdere richtlijn uit 2005), de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt (Richtlijn 2004/8/EG van 11 februari 2004), met de energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten (Richtlijn 2006/32/EG van 5 april 2006) en met de geologische opslag van kooldioxide (Richtlijn 2009/31/EG van 23 april 2009).

10. AFVAL

10.1. BEHEER VAN AFVALSTOFFEN IN HET ALGEMEEN

Het Europees beleid inzake afvalstoffenbeheer is een van de oudste topics binnen het Europees milieurecht en is van de grond gekomen vanaf het midden van de jaren 1970. De Richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, later gecodificeerd in de Richtlijn 2006/12/EG van 5 april 2006, vormde jarenlang de kaderrichtlijn inzake afvalstoffenbeheer. Sinds 12 december 2010 is deze richtlijn echter ingetrokken en vervangen door de Richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen. Deze nieuwe richtlijn schept niet alleen een heel nieuw kader met algemene regels die van toepassing zijn op alle categorieën van afvalstoffen, maar integreert ook enkele vroegere specifieke richtlijnen, meer bepaald met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering van afgewerkte olie.

De Kaderrichtlijn Afvalstoffen start meteen met een heel aantal uitzonderingen. Zo is de richtlijn onder meer niet van toepassing op: gasvormige effluenten die in de atmosfeer worden uitgestoten; bodem (in situ) met inbegrip van niet-uitgegraven verontreinigde grond en duurzaam met de bodem verbonden gebouwen; niet-verontreinigde grond en ander van nature voorkomend materiaal, afgegraven bij bouwactiviteiten, indien vaststaat dat het materiaal in natuurlijke staat zal worden gebruikt voor bouwdoeleinden op de locatie waar het werd afgegraven; en radioactieve afvalstoffen.

Vervolgens is een belangrijke vraag met betrekking tot de Europese afvalstoffenwetgeving steeds geweest wat als afvalstof wordt beschouwd. De definitie van het woord “afvalstof” luidt als volgt: “elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”. Deze definitie werd onder de oude kaderrichtlijn nog aangevuld met een bijlage I van de richtlijn, maar dat is niet langer het geval. Wel bestaat er een meer gedetailleerde uniforme classificatie van de afvalstoffen, de Europese Afvalstoffenlijst genaamd.

“Gevaarlijke afvalstoffen” zijn afvalstoffen die een of meer van de in bijlage III genoemde gevaarlijke eigenschappen bezitten (ontploffbaar, kankerverwekkend, mutageen, enz.). De gevaarlijke stoffen zijn ook geïntegreerd in de Europese Afvalstoffenlijst.

Het Hof van Justitie heeft zich in het verleden herhaaldelijk gebogen over de begripsomschrijving van afvalstof, zonder evenwel alle interpretatieproblemen te hebben weggenomen. In de zaak Vessoso en Zanetti, bevestigd in de zaak Tombesi, heeft het Hof gesteld dat ook stoffen en voorwerpen die voor een economisch hergebruik in aanmerking komen, afval kunnen uitmaken.⁷⁴ In de zaak Inter-Environnement Wallonie heeft het Hof verduidelijkt dat het loutere feit dat een stof of voorwerp rechtstreeks of onrechtstreeks in een industrieel productieproces wordt opgenomen (“secundaire grondstof”), niet betekent dat deze niet onder het begrip afval valt.⁷⁵ In de zaak Arco Chemie Nederland kwam dit probleem nogmaals aan de orde.⁷⁶ Het ging hier om een product dat één van de voortbrengsels was van een productieproces, dat als brandstof in een ander productieproces kon worden gebruikt. Het Hof heeft gesteld dat het voor de beantwoording van de vraag of het als brandstof inzetten van een product aan te merken is als een “zich ontdoen van” niet beslissend is dat dit product op milieuhygiënische wijze en zonder ingrijpende bewerking nuttig kan worden toegepast als brandstof. In de zaak Lirussi heeft het Hof gesteld dat “voorlopige opslag” van afval, die niet onder de richtlijn valt, dient te worden onderscheiden van de “voorafgaande opslag” ervan, maar dat het begrip “voorlopige opslag” restrictief dient te worden geïnterpreteerd, zodat deze uitzondering niet als ontsnappingsmogelijkheid voor de lidstaten kan dienen om in bepaalde gevallen aan de richtlijn te ontkomen.⁷⁷ In de zaak Palin Granit Oy werd door het Hof geoordeeld dat de mate waarin een afvalstof herbruikbaar is zonder verdere bewerking moet worden meegenomen bij de beslissing of een stof al dan niet afval is. De redenering luidde als volgt: Wanneer het hergebruik van de stof voor de houder ervan een economisch voordeel inhoudt, dan wordt de kans op hergebruik groot. Daaruit volgt dan dat men deze stof voor de houder niet meer beschouwd als iets waarvan hij zich wil ontdoen, maar wordt de stof een commercieel product.⁷⁸ Maar niet elke stap in het herwinnings- en recuperatieproces resulteert in een niet-afvalstof en ook op het einde van de bewerking is niet noodzakelijk alle afval in een niet-afvalstof omgezet. In het arrest van 19 juni 2003, Mayer-Parry Recycling, stelde het Hof dat de stof pas ophoudt afval te zijn op het einde van het bewerkingsproces dat uit verschillende

⁷⁴ HvJ 28 maart 1990, nr. C-206/88 en C-207/88, Vessoso en Zanetti, *Jur. H.v.J.* 1990, I, 1461; HvJ 25 juni 1997, nr. C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95, Tombesi, *Jur. H.v.J.* 1997, I, 3561.

⁷⁵ HvJ 18 december 1997, nr. C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, *Jur. H.v.J.* 1997, I, 7411.

⁷⁶ HvJ 15 juni 2000, nr. C-418/97 en C-419/97, Arco Chemie Nederland, *Jur. H.v.J.* 2000, I, 4475.

⁷⁷ HvJ 5 oktober 1999, nr. C-175/98 en C-177/98, Lirussi, *Jur. H.v.J.* 1999, I, 6881.

⁷⁸ HvJ 18 april 2002, nr. C-9/00, Palin Granit Oy, overweging 37.

stappen kan bestaan.⁷⁹ Voorgaande beslissing werd bevestigd in een arrest van 11 november 2004 waarin het Hof stelde dat ook al werd het materiaal gesorteerd, zelfs behandeld, en wordt het beschouwd als een secundaire grondstof, toch blijft het afval tot op het ogenblik dat het definitieve product waarvoor het bedoeld is, geproduceerd is. In een eerdere fase kan het materiaal niet beschouwd worden als gerecycleerd, vermits de herwinning niet afgesloten is.⁸⁰

De kaderrichtlijn legt duidelijk de nadruk op de noodzaak het ontstaan van afvalstoffen te beperken. De richtlijn bevat, in tegenstelling tot de vorige richtlijn, een afvalhiërarchie. Bij het opstellen van wetgeving en beleidsinitiatieven voor de preventie en het beheer van afvalstoffen moet namelijk als prioriteitsvolgorde de volgende afvalhiërarchie worden gehanteerd:

- a) preventie;
- b) voorbereiding voor hergebruik;
- c) recycling;
- d) andere nuttige toepassing, bv. energierterugwinning; en tevens
- e) verwijdering.

De lidstaten moeten hiertoe de passende maatregelen nemen. Bij het toepassen van de afvalhiërarchie moeten de lidstaten maatregelen nemen om de opties te stimuleren die over het geheel genomen het beste milieuresultaat opleveren. Dit kan betekenen dat voor bepaalde specifieke afvalstromen van de hiërarchie moet worden afgeweken indien dit op grond van het levenscyclusdenken met betrekking tot de algemene effecten van het produceren en beheren van dergelijke afvalstoffen gerechtvaardigd is.

Uit de afvalhiërarchie volgt dat er een onderscheid gemaakt wordt tussen de nuttige toepassing van afvalstoffen en de verwijdering ervan. Nuttige toepassing is elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt. Bijlage II van de richtlijn bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen (hoofdgebruik als brandstof, recycling/terugwinning (bv. van metalen), uitrijden voor landbouwkundige of ecologische verbetering, regeneratie (bv. van zuren), ...). Een verwijderingshandeling is iedere handeling die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen. Bijlage I bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen (storten, verbranden, begraven, dumpen in zee, ...).

⁷⁹ HvJ 19 juni 2003, nr. C-444/00, Mayer-Parry Recycling, overwegingen 75-76.

⁸⁰ HvJ 11 november 2004, nr. C-457/02, overweging 52.

Binnen de diverse methoden voor de verwijdering van afvalstoffen is er op Europees niveau geen hiërarchie vastgelegd. Het storten van afvalstoffen wordt dus niet noodzakelijk negatiever bekeken als de verbranding van afvalstoffen. De Kaderrichtlijn Afvalstoffen bepaalt ook niets rond de ruimtelijke inplanting van de verwijderingsinstallaties. Specifiek met betrekking tot het storten van afval bestaat er wel nog een bijkomende richtlijn waarmee rekening moet worden gehouden (Richtlijn 1999/31/EG van 26 april 1999). Deze voert verplichtingen in met betrekking tot het soort afval dat in de stortplaats mag worden verwijderd. Ook zijn alle stortplaatsen onderworpen aan een reeks algemene voorschriften. Zo geldt er een vergunningsplicht en moeten alle afvalstoffen worden voorbehandeld. Sommige afvalstoffen (zoals explosieve of licht ontvlambare afvalstoffen) mogen niet worden gestort. De prijs die door de uitbater wordt aangerekend, moet hem in staat stellen alle door de richtlijn opgelegde verplichtingen na te komen. Op die manier wordt het beginsel dat de vervuiler betaalt in praktijk gebracht. De uitbater is onder meer verantwoordelijk voor de sluiting en de nazorg van de stortplaats gedurende 30 jaar, en gedurende die tijd moet hij een financiële zekerheid stellen jegens de bevoegde overheid. Bijzondere aansprakelijkheidsregels zijn echter niet voorzien.

De lidstaten moeten, in overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler betaalt, de kosten van het afvalbeheer leggen bij de eerste afvalproducent, de huidige of de vorige houders van afvalstoffen.

Inzake verwijdering van afvalstoffen gaat men uit van het beginsel van de zelfvoorziening en het nabijheidbeginsel. De Unie streeft er naar om zelf in te kunnen staan voor de verwijdering van de eigen afvalstoffen. Aldus wil de Unie de bewegingen van afvalstoffen zoveel mogelijk beperken, door ze zo dicht mogelijk bij hun productiebron te laten behandelen. De lidstaten moeten daartoe passende maatregelen nemen, in samenwerking met andere lidstaten wanneer zulks noodzakelijk of raadzaam is, om een adequaat geïntegreerd netwerk tot stand te brengen van afvalverwijderingsinstallaties en van installaties voor de nuttige toepassing van gemengd stedelijk afval, ingezameld van particuliere huishoudens, ook indien die inzameling dergelijk afval van andere producenten omvat, rekening houdend met de beste beschikbare technieken. In afwijking van Verordening (EG) nr. 1013/2006 kunnen de lidstaten, om hun netwerk te beschermen, binnenkomende overbrengingen van afval, bestemd voor als nuttige toepassing ingedeelde afvalverbrandingsinstallaties, beperken indien vaststaat dat die overbrengingen ertoe zouden leiden dat in het eigen land ontstaan afval moet worden verwijderd of dat afval moet worden verwerkt op een wijze die niet consistent is met hun afvalbeheerplannen. De lidstaten kunnen tevens transport naar het buitenland van afval om milieuredenen beperken, zoals bepaald in Verordening (EG) nr. 1013/2006. Dit netwerk moet zo worden opgezet dat de Unie als geheel

hierdoor zelfvoorzienend kan worden, zowel voor afvalverwijdering als voor nuttige toepassing van afval, en dat elke lidstaat afzonderlijk naar dat doel toe kan groeien, rekening houdend met de geografische omstandigheden en de behoefte aan gespecialiseerde installaties voor bepaalde soorten afval. Dit netwerk moet het tevens mogelijk maken afval te verwijderen of afval nuttig toe te passen in een van de meest nabijgelegen daartoe geschikte installaties, met behulp van de meest geschikte methoden en technologieën, om een hoog niveau van bescherming van het milieu en de volksgezondheid te waarborgen. De beginselen van nabijheid en zelfvoorziening betekenen niet dat iedere lidstaat zelf over alle faciliteiten voor definitieve nuttige toepassing moet beschikken.

Om de doelstellingen te kunnen bereiken, legt de richtlijn de lidstaten nog verschillende maatregelen op. Om nuttige toepassing te faciliteren of te verbeteren moeten afvalstoffen gescheiden ingezameld worden indien zulks uitvoerbaar is op technisch, milieu- en economisch gebied, en niet gemengd worden met afvalstoffen of materialen die niet dezelfde eigenschappen hebben. De lidstaten nemen ook passende maatregelen ter bevordering van het hergebruik van producten en activiteiten ter voorbereiding van hergebruik, met name door het aanmoedigen van het opzetten en ondersteunen van hergebruiks- en reparatienetwerken, toepassing van economische instrumenten, aanbestedingscriteria, kwantitatieve doelstellingen of andere maatregelen. De lidstaten nemen maatregelen om recycling van hoge kwaliteit te bevorderen en voeren hiertoe gescheiden afvalinzamelingen in waar dat technisch, milieuhygiënisch en economisch haalbaar is en geschikt om aan de noodzakelijke kwaliteitsnormen voor de desbetreffende recyclingsectoren te voldoen. De lidstaten moeten tegen 2015 een gescheiden inzameling ingevoerd hebben voor tenminste het volgende: papier, metaal, kunststof en glas. De lidstaten zorgen er voorts voor dat afvalstoffen in gevallen waarin nuttige toepassing niet plaatsvindt, veilige verwijderingshandelingen ondergaan, die voldoen aan de bepalingen op het gebied van de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu. Afvalverwerkingsinstallaties zijn normaal onderworpen aan een vergunningsplicht. De lidstaten nemen ten slotte in het algemeen steeds de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu.

Ook met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen legt de richtlijn een aantal verplichtingen op aan de lidstaten. Het is bijvoorbeeld in beginsel verboden gevaarlijke afvalstoffen onderling of met andere afvalstoffen te vermengen. De afvalstoffen moeten bij de inzameling, het vervoer en de tijdelijke opslag keurig verpakt worden en van etiketten voorzien zijn. Het getransporteerde afval moet ook voorzien worden van een identificatie.

De lidstaten moeten het beheer van hun afvalstoffen plannen in een afvalbeheerplannen. De afvalbeheerplannen bevatten een analyse van de bestaande situatie inzake afvalbeheer in het betrokken geografisch gebied, alsmede de maatregelen die moeten worden genomen om voorbereiding voor hergebruik, recycling, andere vormen van nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen milieuvriendelijker te maken en een evaluatie van de wijze hoe het plan de uitvoering van de doelstellingen en de bepalingen van de richtlijn zal ondersteunen. Daarnaast moeten de lidstaten uiterlijk op 12 december 2013 ook afvalpreventieprogramma's, met concrete afvalpreventiedoelstellingen, opstellen.

Het achterlaten, het dumpen of ongecontroleerd beheren van afvalstoffen moet worden verboden. Deze laatste bepaling heeft in het verleden reeds aanleiding gegeven tot enkele zaken voor het Hof van Justitie dat onder meer heeft gesteld dat deze bepaling geen directe werking heeft.⁸¹

In tegenstelling tot de vorige kaderrichtlijn, bevat de richtlijn nu ook bepalingen omtrent bijproducten en de einde-afvalfase. Zeker dat laatste is een moeilijke kwestie en is belangrijk om te weten of een stof nu al dan niet nog onder het toepassingsgebied van de richtlijn valt. De Commissie is nog volop criteria verder aan het uitwerken om hierin de nodige sturing te bieden.

10.2. BEHEER VAN BEPAALDE CATEGORIEËN VAN AFVALSTOFFEN

Volgens de Kaderrichtlijn Afvalstoffen kunnen bijzondere of aanvullende specifieke bepalingen voor het beheer van bepaalde categorieën afvalstoffen in afzonderlijke richtlijnen worden vastgesteld. Van deze mogelijkheid is in de praktijk ook veelvuldig van gebruik gemaakt.

Een van dergelijke categorieën van afvalstoffen waarrond Europese regelgeving is uitgewerkt, is zuiveringsslib en de regelgeving betreft het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw. Zuiveringsslib omvat onder meer het slib afkomstig van zuiveringsinstallaties voor huishoudelijk of stedelijk afvalwater. Het kan grote hoeveelheden zware metalen bevatten, maar bevat ook een aantal bestanddelen die het bruikbaar maken als bodemverbeteraar in de landbouw. De Richtlijn 86/278/EEG van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw probeert twee doel-

⁸¹ Zie o.m. HvJ 23 februari 1994, nr. C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della cava t. Regione Lombardia, *Jur. H.v.J.* 1994, I, 483; HvJ 4 juli 2000, nr. C-387/97, Commissie t. Griekenland, *Jur. H.v.J.* 2000, I, 5047; HvJ 9 november 1999, nr. C-365/97, Commissie t. Italië, *Jur. H.v.J.* 1999, I, 7773.

stellingen te verzoenen: de nadelige gevolgen voor bodem, planten, dier en mens te voorkomen door de hoeveelheid zware metalen in het slib en de grond waarop het slib terechtkomt, te beperken, en het nuttig gebruik van zuiveringsslib in de landbouw te bevorderen. Daartoe legt de richtlijn maximale grenswaarden vast voor concentraties van zware metalen in de bodem en in het slib, alsook maximale hoeveelheden van zware metalen (cadmium, koper, nikkel, lood, zink en kwik) die in de bodem mogen worden aangebracht. Op bepaalde soorten bodems of voor bepaalde gewassen is het gebruik van slib verboden.

De Richtlijn 96/59/EG van de Raad van 16 september 1996 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's en PCT's) had tot doel het gebruik van deze stoffen te verbieden, de toestellen die deze stoffen bevatten PCB- en PCT-vrij te maken tegen 2010, en een gecontroleerde en geharmoniseerde verwijdering van de PCB's en PCT's te garanderen. PCB's en PCT's werden op grote schaal gebruikt in apparaten zoals transformatoren en condensatoren en ook als isolatiemiddel in de bouwindustrie. Sinds 1985 is het in handel brengen van nieuwe PCB's en PCT's en de verkoop van tweedehandsproducten die PCB's of PCT's bevatten zo goed als verboden.

Er werd tevens een richtlijn betreffende autowrakken uitgevaardigd (Richtlijn 2000/53/EG van 18 september 2000). Het begrip "autowrak" wordt geïnterpreteerd als een voertuig dat een afvalstof is in de zin van de kaderrichtlijn inzake afvalstoffen. Oldtimers en onderdelen van oldtimers vallen dus niet onder het toepassingsgebied, indien zij bv. kunnen worden opgeslagen of uitgestald, zij het wel op een milieuverantwoorde wijze. Ook hier wordt een hiërarchie vooropgesteld. De richtlijn is in de eerste plaats gericht op het vermijden van afvalstoffen van voertuigen. Daarnaast wordt ook hergebruik, recycling en andere vormen van nuttige toepassing van autowrakken bevorderd, teneinde de hoeveelheid te verwijderen afval te verminderen. In de tweede plaats beoogt de richtlijn ook de verbetering van de milieuprestaties van alle ondernemingen die betrokken zijn bij de levenscyclus van voertuigen, in het bijzonder die welke rechtstreeks betrokken zijn bij de verwerking van autowrakken.

Een andere richtlijn, genomen in het kader van het vervoersbeleid, heeft betrekking op havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (Richtlijn 2000/59/EG van 27 november 2000). Deze richtlijn voorziet enerzijds specifieke normen voor de faciliteiten die havens en staten met havens moeten voorzien voor de opvang van van dit soort afval. Anderzijds verstrengt en verduidelijkt ze ook de verplichtingen die rusten op de schepen met betrekking tot het gebruikmaken van de faciliteiten. Ze bevat meer bepaald het beginsel dat schepen verplicht zijn van de faciliteiten gebruik te maken, tenzij ze kunnen aantonen dat er adequate opslagfaciliteiten aan boord zijn. Ook voorziet de richtlijn nog in een gemeenschappelijk monitoringregime.

In het kader van het landbouwbeleid is de vroegere richtlijn betreffende dierlijk afval vervangen door een verordening betreffende “dierlijke bijproducten” (Verordening 1774/2002 van 3 oktober 2002). Met “dierlijke bijproducten” wordt bedoeld hele kadavers of delen van dieren of producten van dierlijke oorsprong die niet voor menselijke consumptie bestemd zijn, met inbegrip van eicellen, embryo's en sperma. De voornaamste doelstelling van deze verordening blijft – net als van de vervangen richtlijn – van hygiënische aard, namelijk de bescherming van de volksgezondheid door het vaststellen van veterinairerechtelijke en volksgezondheidsvoorschriften enerzijds voor het verzamelen, vervoeren, opslaan, hanteren, verwerken en gebruiken of verwijderen van dierlijke bijproducten, en anderzijds voor het in de handel brengen en, in bepaalde specifieke gevallen, het uitvoeren en het doorvoeren van dierlijke bijproducten en de afgeleide producten daarvan.

Voorts bestaan er nog richtlijnen met betrekking tot onder meer:

- afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (Richtlijn 2002/96/EG van 27 januari 2003);
- het beheer van afval van winningsindustrieën (Richtlijn 2006/21/EG van 15 maart 2006);
- batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's (Richtlijn 2006/66/EG van 6 september 2006);
- de beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (Richtlijn 2011/65/EU van 8 juni 2011; deze richtlijn vormt een herschikking van een richtlijn uit 2003).

10.3. GRENSOVERSCHRIJDENDE OVERBRENGING VAN AFVALSTOFFEN

De Verordening (EG) Nr. 1013/2006 van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen vervangt een vroegere verordening van 1993. In deze verordening worden de procedures en controleregelingen voor de overbrenging van afvalstoffen vastgelegd, naar gelang van de herkomst, de bestemming en de route van de overbrenging, het soort overgebrachte afvalstoffen en het soort behandeling dat de afvalstoffen op de plaats van bestemming ondergaan. Het systeem is geharmoniseerd met het Verdrag van Bazel.

De verordening is van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen:

- a) tussen lidstaten, binnen de Unie of met doorvoer via derde landen;
- b) die uit derde landen in de Unie worden ingevoerd;
- c) die uit de Unie naar derde landen worden uitgevoerd;
- d) tussen derde landen met doorvoer via de Unie.

Afhankelijk van de landen van herkomst en bestemming, de verwerkingswijze van de afvalstoffen (verwijdering of nuttige toepassing) en de aard van de afvalstoffen (meer of minder gevaarlijk) is er een verschillend regime van toepassing.

Zo wordt voor wat betreft de overbrenging van afvalstoffen tussen lidstaten een onderscheid gemaakt tussen enerzijds afvalstoffen bestemd voor verwijdering en anderzijds afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing. Voor wat de eerste soort betreft, geldt een zware kennisgevingsprocedure, die uiteindelijk leidt tot een beslissing van de bevoegde autoriteit van het land van bestemming om de overbrenging te weigeren of toe te laten. Een uitdrukkelijke toelating is vereist en ook zijn de weigeringsgronden vrij ruim. Voor wat de tweede soort betreft, wordt een onderscheid gemaakt tussen twee lijsten: een groene en een oranje (in toenemende mate van gevaarlijkheid). De afvalstoffen op de groene lijst vallen onder een lichte kennisgevingsprocedure. Hier is er geen uitdrukkelijke toelating van het land van bestemming vereist en zijn de weigeringsgronden eerder beperkt. Voor de afvalstoffen op de oranje lijst geldt nagenoeg hetzelfde systeem als voor de afvalstoffen bestemd voor verwijdering.

De invoer en uitvoer van afvalstoffen naar of uit de Unie is in beginsel verboden. In geval het toch toegelaten is, geldt een kennisgevingsprocedure, afhankelijk van de landen van herkomst en bestemming, het feit of het gaat om afvalstoffen voor verwijdering dan wel nuttige toepassing, en op welke lijst de afvalstoffen zijn opgenomen.

10.4. VERPAKKING EN VERPAKKINGSAFVAL

In 1985 werd er een eerste richtlijn goedgekeurd in de sector van verpakkingen en verpakkingsafval. Het ging om een deelgebied van deze sector, meer bepaald de verpakkingen voor vloeibare levensmiddelen. Deze richtlijn heeft niet het gewenste resultaat gehad, daar ze van lidstaat tot lidstaat zeer verschillend werd toegepast en als dusdanig uiteenlopende maatregelen heeft opgeleverd die onder meer een negatieve invloed meebrachten voor het vrije goederenverkeer. De beperkte aanpak werd verlaten in de nieuwe Richtlijn 94/62/EG van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, die geldt voor alle verpakkingen en verpakkingsafval, ongeacht de gebruikers ervan en de materialen waaruit ze zijn vervaardigd. De richtlijn beoogt het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval te harmoniseren, enerzijds om milieueffecten te voorkomen of te beperken en anderzijds om de werking van de interne markt te garanderen.

Vooreerst dienen de lidstaten preventieve maatregelen in te voeren, ter voorkoming van de productie van verpakking en het ontstaan van verpakkingsafval. Zo mag een verpakking alleen in de handel worden gebracht indien zij voldoet aan

alle in de richtlijn omschreven vereisten, met inbegrip van deze in bijlage II van de richtlijn. Deze slaan op de vervaardiging en de samenstelling van de verpakking (onder meer met maximale normen voor concentraties aan lood, cadmium, enz.). Verdere normen worden uitgewerkt door het Europees Normalisatie-instituut.

Ook mag het hergebruik van verpakkingen die op milieuhygiënisch verantwoorde wijze kunnen worden hergebruikt, worden aangemoedigd.

Het zwaartepunt van de richtlijn vormen evenwel de becijferde doelstellingen inzake terugwinning en recyclage. Zo moesten de lidstaten uiterlijk op 30 juni 2001 50% à 65% van het gewicht van het verpakkingsafval terugwinnen, en 25% tot 45% van het gewicht van alle verpakkingsmateriaal recycleren, met een minimum van 15% voor elk verpakkingsmateriaal. Maximale drempels werden ingevoerd omdat de massale inzameling van verpakkingsafval in Duitsland tot problemen in andere lidstaten leidde. Het minimumpercentage voor elk verpakkingsmateriaal werd ingevoerd omdat de industrie zich anders zou concentreren op “gemakkelijke” materialen, zoals glas of papier en zo de norm zou halen. In 2004 zijn de percentages aangepast. De lidstaten moesten uiterlijk op 31 december 2008 60% terugwinnen en ten minste 55% en ten hoogste 80% van het verpakkingsafval recycleren. Bijkomend werden er onderscheiden minimumdoelstellingen gegeven voor de recycling van van in verpakkingsafval aanwezige materialen. Normaal hadden er eind 2007 nieuwe doelstellingen voor de periode 2009-2014 moeten zijn opgesteld, maar dat is nog niet het geval.

De lidstaten regelen vrij de retour-, inzamelings- of terugwinningsystemen om de doelstellingen van deze richtlijn te behalen.

11. CHEMISCHE STOFFEN (REACH)

De eerste Europese wetgeving inzake chemische stoffen is reeds totstandgekomen vanaf het einde van de jaren 1960. Op 1 juni 2007 is de regelgeving echter drastisch gewijzigd. Op die dag is namelijk de REACH-Verordening⁸² in werking getreden. Deze verordening vervangt grotendeels, zij het gefaseerd, de regelgeving en het beleid inzake chemische stoffen. De voorgaande regelgeving inzake

⁸² Verordening (EG) Nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EEG en 2000/21/EG van de Commissie.

chemische stoffen bleek namelijk ontoereikend om de door chemicaliën veroorzaakte risico's te detecteren. Bijkomend voerde die een kunstmatig onderscheid in tussen "bestaande stoffen" en "nieuwe stoffen".⁸³ De REACH-Verordening biedt nu een algemeen kader voor chemische stoffen.

De REACH-Verordening regelt de registratie, beoordeling, autorisatie en beperking van chemische stoffen. Als antwoord op het falen van de vroegere Europese wetgeving op chemische stoffen, verplicht REACH bedrijven informatie over de eigenschappen en risico's van chemische stoffen te verzamelen, te evalueren en te registreren. REACH wordt algemeen als innovatief beschouwd omdat de registratie van zowel bestaande als nieuwe chemische stoffen verplicht is en omdat de verantwoordelijkheid van die registratie formeel en inhoudelijk bij de bedrijven ligt. Vroeger ontsnapte door de eenzijdige focus op nieuwe stoffen de meerderheid van de bestaande stoffen aan regelgeving. Bijkomend ontbrak het de betrokken overheden aan voldoende budgetten voor de controle en vonden zij onvoldoende deskundigen. Door de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van chemische stoffen bij de bedrijven te leggen, beoogt de REACH-Verordening deze knelpunten op te lossen.

Om dit te realiseren heeft men ervoor gekozen om de gehele levenscyclus van chemische stoffen te regelen. Zo voorziet de REACH-Verordening onder meer in een chemischeveiligheidsbeoordeling, blootstellingsscenario's en risicobeheersmaatregelen. Deze behandelen alle levensfasen van een stof vanaf de vervaardiging tot en met het afval, de lozingen en de emissies.

De essentie van REACH is dat wanneer er geen informatie beschikbaar is over de eigenschappen van een chemische stof, deze stof niet mag worden vervaardigd, ingevoerd of gebruikt ("no data, no market"). Via registratie wil Europa controle verwerven over alle chemische stoffen op de interne Europese markt.

De Europese Commissie heeft er bewust voor gekozen om te werken met een verordening in plaats van een richtlijn. Een verordening is immers rechtstreeks van toepassing in de lidstaten. Er is geen omzetting naar nationale of gewestelijke wetgeving nodig opdat burgers en bedrijven in Europa de verplichtingen moeten nakomen. Dit heeft als voordeel dat de regels in alle lidstaten gelijk zijn.

De doelstelling van de REACH-Verordening is ambitieus. Ze wil in Europa een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu waarborgen, alsook het vrije verkeer van stoffen vrijwaren en innovatie stimuleren. Om dit te bereiken heeft men als algemene regel gesteld dat wanneer een

⁸³ G. VAN CALSTER en V. BRUGGEMAN, "Europees milieurecht" in K. DEKETELAERE (ed.), *Handboek Milieu- en Energierecht*, Brugge, die Keure, 2006, 272.

chemische stof niet geregistreerd is, ze niet in de Europese Gemeenschap mag worden vervaardigd, ingevoerd of in de handel gebracht.

In principe vallen alle bestaande en nieuwe chemische stoffen onder de REACH-Verordening. Zo eenvoudig is het echter niet. Er zijn uitzonderingen en bijzondere situaties. Het onderliggende principe is dat chemische stoffen die onderworpen zijn aan andere Europese wetgeving die dezelfde hoge bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu waarborgt, niet onderworpen zijn aan de REACH-Verordening. Sommige van die stoffen zijn volledig uitgesloten, zoals bijvoorbeeld radio-actieve stoffen, stoffen onder douanetoezicht en afvalstoffen. Andere stoffen zijn dan weer uitgesloten van bepaalde delen en verplichtingen van de verordening. Onder meer stoffen die gebruikt worden in geneesmiddelen of als additieven in voeding zijn niet onderworpen aan registratie en evaluatie, maar ze zijn niet uitgesloten van de verplichting informatie te verstrekken in de toeleveringsketen. Nog andere stoffen, zoals biociden en gewasbeschermingsmiddelen, worden dan weer beschouwd als reeds geregistreerd.

Voor een goed begrip van de invloed van REACH is het belangrijk te noteren dat in alle gevallen de gehele levenscyclus van een stof wordt omvat, dit is vanaf de vervaardiging tot de afvalfase. Tenminste voor zover deze levenscyclus zich afspeelt bij professionele gebruikers. Particuliere eindconsumenten van chemische stoffen, zoals u en wij die bijvoorbeeld detergenten gebruiken, zijn niet aan de REACH-Verordening onderworpen.

Naast een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, is het doel van de REACH-Verordening het vrije verkeer van stoffen op de interne markt te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen en de innovatie te vergroten.

12. GELUIDSHINDER

Het Europees beleid inzake bestrijding van de geluidshinder bestaat uit twee soorten maatregelen. Vooreerst is er de algemene Richtlijn 2002/49/EG van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai. Omgevingslawaai is ongewenst of schadelijk geluid buitenshuis dat door menselijke activiteiten wordt veroorzaakt. Het doel van Richtlijn 2002/49/EG is een gemeenschappelijke aanpak te bepalen om op basis van prioriteiten de schadelijke gevolgen, hinder inbegrepen, van blootstelling aan omgevingslawaai te vermijden, te voorkomen of te verminderen. Daartoe worden de volgende maatregelen toegepast:

- a) vaststelling van de blootstelling aan omgevingslawaai door middel van geluidsbelastingkaarten volgens bepalingmethoden die voor de lidstaten gemeenschappelijk zijn;

- b) voorlichting van het publiek over omgevingslawaai en de effecten daarvan;
- c) aanneming van actieplannen door de lidstaten op basis van de resultaten van de geluidsbelastingkaarten, teneinde omgevingslawaai zo nodig te voorkomen en te beperken, in het bijzonder daar waar hoge blootstellingsniveaus schadelijke effecten kunnen hebben voor de gezondheid van de mens, en de milieukwaliteit uit het oogpunt van omgevingslawaai te handhaven waar zij goed is.

De richtlijn heeft ook ten doel een grondslag te bieden voor het ontwikkelen van maatregelen om lawaai van de belangrijkste bronnen te verminderen, in het bijzonder weg- en spoorwegvoertuigen en *-infrastructuur*, vliegtuigen, materieel voor gebruik buitenshuis en in de industrie en verplaatsbare machines.

Naast de Richtlijn Omgevingslawaai zijn er heel wat richtlijnen die maximaal toegelaten geluidsniveaus bepalen waaraan een reeks producten moeten voldoen om op de markt te worden gebracht. Inzake de bestrijding van de geluidshinder werd reeds gelegifereerd op bepaalde domeinen sinds 1970. De vroegste richtlijnen zijn de richtlijn die betrekking heeft op motorvoertuigen, en de richtlijn die handelt over landbouw- of bosbouwtrekkers. Nadien zijn er verscheidene richtlijnen gekomen in verband met materieel voor gebruik buitenshuis (o.m. bouwterreinmachines, bouw materieel, torenkranen, betonbrekers, gazonmaaimachines, hydraulische graafmachines). De richtlijnen in verband met materieel voor gebruik buitenshuis zijn in 2000 geïntegreerd in één richtlijn (Richtlijn 2000/14/EG). Een aantal richtlijnen heeft ook betrekking op de geluidsniveaus van vliegtuigen.

13. NATUUR

Het Europees natuurbeleid is van de grond gekomen vanaf het einde van de jaren 1970. Op het vlak van het behoud van de wilde flora en fauna en hun habitats of biotopen zijn twee Europese richtlijnen relevant, met name de intussen gecodificeerde Richtlijn 2009/147/EG van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (Vogelrichtlijn)(deze richtlijn is een gecodificeerde versie van de Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979) en de Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn).

Aan de basis van de Vogelrichtlijn lag, zoals bij de Verdragen van Bonn en Bern, de ongerustheid van de bevolking over de jaarlijkse slachtpartijen onder de trekvogels in onder meer Frankrijk en Zuid-Europa. De Vogelrichtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten

op het Europese grondgebied van de lidstaten. Het Hof van Justitie heeft in de zaak Van der Feesten bevestigd dat ook buiten de Unie levende ondersoorten gedekt zijn door de richtlijn⁸⁴, en in de zaak Vergy ietwat verrassend beslist dat in gevangenschap geboren en gekweekte vogels niet onder de richtlijn vallen.⁸⁵ In de zaak Gourmetteria van de Burg over het Schots sneeuwhoen heeft het Hof van Justitie gesteld dat de bepaling uit de richtlijn die de lidstaten toelaat verdergaande maatregelen te nemen, niet kan worden toegepast door een lidstaat ten aanzien van een niet-bedreigde soort die niet in deze lidstaat voorkomt en in een andere lidstaat overeenkomstig de richtlijn mag bejaagd worden.⁸⁶ De richtlijn betreft onder meer de bescherming en het beheer van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan. Zij bevat zowel maatregelen voor het behoud van de habitats van vogelsoorten als maatregelen ter beperking van de vangst van, de jacht op en de handel in vogelsoorten. Van alle richtlijnen is dit de richtlijn die reeds tot de meeste zaken voor het Hof van Justitie heeft aanleiding gegeven.

De Habitatrichtlijn vormt een implementatie van het Verdrag van Bern op niveau van de Unie. Zij heeft tot doel bij te dragen tot het behoud van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied. Zij bevat aan de Vogelrichtlijn analoge maatregelen met betrekking tot de wilde flora en fauna, andere dan vogelsoorten.

Centraal in beide richtlijnen staat de aanwijzing en het behoud van speciale beschermingszones voor kwetsbare vogelsoorten (ook wel ‘vogelrichtlijngebieden’ genoemd, hier speciale vogelbeschermingszones) respectievelijk bepaalde planten- en andere diersoorten (ook wel ‘habitatrichtlijngebieden’ genoemd, hier speciale habitatbeschermingszones). Deze twee soorten zones vormen het zogenaamde ‘Natura 2000-netwerk’, een Europees ecologisch netwerk. De aanwijzing van deze zones wordt in de desbetreffende richtlijnen geregeld, de bescherming van deze zones tegen nadelige plannen en projecten in de Habitatrichtlijn.

Voor de instandhouding van de vogelsoorten van bijlage I van de richtlijn en de trekvogelsoorten moeten dus speciale vogelbeschermingszones worden ingesteld. De Vogelrichtlijn verplicht de lidstaten tot het aanwijzen van de “meest geschikte gebieden” als speciale vogelbeschermingszones. Tot de zaak Marismas de Santoña bestond er onduidelijkheid over hoever de beleidsvrijheid van de lidstaten ging. In de zaak Marismas de Santoña oordeelde het Hof van Justitie dat Spanje, door een bepaald moerasgebied niet aan te wijzen, de verplichtingen haar opgelegd door de richtlijn niet was nagekomen.⁸⁷ Zuiver ornithologische criteria beslisten

⁸⁴ HvJ 8 februari 1996, nr. C-202/94, Van der Feesten, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 35.

⁸⁵ HvJ 8 februari 1996, nr. C-149/94, Vergy, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 299.

⁸⁶ HvJ 23 mei 1990, nr. C-169/89, Gourmetteria Van den Burg, *Jur. H.v.J.* 1990, I, 2143.

⁸⁷ HvJ 2 augustus 1993, nr. C-335/90, Commissie t. Spanje, *TMR* 1993, 308; *Amén.* 1993, 227, noot N. DE SADELEER; *RJE* 1995, 59.

of een gebied moet aangewezen worden. In de zaak Lappel Bank heeft het Hof van Justitie verduidelijkt dat een lidstaat bij de keuze en afbakening van een speciale vogelbeschermingszone geen rekening mag houden met economische eisen.⁸⁸ Zo mag geen stuk buiten de aanwijzing worden gelaten om later een haven te kunnen uitbreiden. Verschillende lidstaten zijn ook reeds veroordeeld wegens het onvoldoende aanwijzen van speciale vogelbeschermingszones.

De Habitatrichtlijn heeft tot doel door de aanwijzing van speciale habitatbeschermingszones, volgens een welbepaald tijdschema, het herstel of de handhaving van de natuurlijke habitats en soorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te waarborgen. De bijlagen I en II bevatten deze typen natuurlijke habitats (bv. droge heide, hoogveen, enz. – dit is dus een vorm van biotoopbescherming eerder dan habitatbescherming), respectievelijk dier- en plantensoorten (bv. bepaalde vleermuizen, de kamsalamander, enz.).

Anders dan de Vogelrichtlijn, bevat de Habitatrichtlijn een gedetailleerde aanwijzingsprocedure, in drie fases. In de eerste fase maakt iedere lidstaat op basis van de criteria van bijlage III en relevante wetenschappelijke gegevens een “nationale lijst” op. De tweede fase houdt in dat op basis van deze door de lidstaten verstrekte gegevens, de Commissie vervolgens een “lijst van gebieden van communautair belang” vaststelt. Het is vanaf dat een gebied op deze lijst is geplaatst, dat het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn geldt. De derde fase houdt in dat alle in deze lijst opgenomen gebieden door de lidstaten “zo spoedig mogelijk”, doch uiterlijk binnen de zes jaar na opname van het gebied op deze lijst, dit is ten laatste op 10 juni 2004, als speciale habitatbeschermingszone moeten worden aangewezen. Net zoals bij de Vogelrichtlijn mogen bij de aanwijzing van speciale habitatbeschermingszones op grond van de Habitatrichtlijn geen andere overwegingen spelen dan zuiver wetenschappelijke criteria.

In principe is het aan de lidstaten de speciale beschermingszones te onderwerpen aan een geheel van passende voorschriften voor het behoud ervan. Over welke maatregelen een lidstaat moet nemen, zeggen de richtlijnen weinig concreets. Wel geven zij een resultaat aan, met name dat de soorten waarvoor zij zijn aangewezen, moeten kunnen voortbestaan en dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats niet mag verslechteren. Ten aanzien van de speciale vogelbeschermingszones heeft het Hof van Justitie in de zaak Poitou verduidelijkt dat de lidstaten de gebieden een juridische beschermingsstatus moeten geven, en dat vrijwillige maatregelen niet volstaan.⁸⁹ De uitdroging van wetlands, het bouwen van constructies voor de viskweek en de uitvoering van oeverwerken, met een reductie van de

⁸⁸ HvJ 11 juli 1996, nr. C-44/95, Regina t. Secretary of State for the Environment, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 3805; *EELR* 1996, 316, noot H. SOMSEN.

⁸⁹ HvJ 25 november 1999, nr. C-96/98, Commissie t. Frankrijk, *Jur. H.v.J.* 1999, I, 853.

overwinterende trekvogels tot gevolg, werden aanvaard als bewijs dat Frankrijk zijn 'actieve' instandhoudingsverplichtingen niet was nagekomen.

De beschermingsvoorschriften van de Habitatrichtlijn houden onder meer in dat plannen of projecten die nadelige gevolgen hebben voor speciale beschermingszones slechts onder bepaalde cumulatieve voorwaarden mogen worden toegelaten, met name:

- er moet een zogenaamde “passende beoordeling” worden gemaakt;
- de bevolking moet de kans op inspraak krijgen;
- en indien de passende beoordeling stelt dat het plan of project betekenisvolle effecten zal hebben in het gebied, geldt bovendien het volgende:
- er mogen geen minder belastende alternatieve oplossingen bestaan;
- er moeten dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, voorhanden zijn, waarbij in sommige gevallen ook nog het (niet-bindend) advies van de Commissie moet worden ingewonnen;
- er moeten compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

Van de mogelijkheid tot ‘deklassering’ van een (deel van een) speciale habitatbeschermingszone, die bij de speciale habitatbeschermingszones in tegenstelling tot bij de speciale vogelbeschermingszones expliciet is voorzien, mag overeenkomstig de Habitatrichtlijn alleen maar worden gebruik gemaakt “wanneer de natuurlijke ontwikkeling dat rechtvaardigt”; uitsluitend wetenschappelijke criteria mogen spelen, zodat deze mogelijkheid niet als een ontsnappingsclausule voor de lidstaten kan fungeren. Ten aanzien van de speciale vogelbeschermingszones kan in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie in de zaak Poitou (*cf. supra*) hetzelfde worden aangenomen. Een deklassering omwille van andere redenen dan omwille van de natuurlijke ontwikkeling, moet worden aangezien als een nadelig plan dat valt onder de “passende beoordeling”, enz. van de Habitatrichtlijn. Anders is het wanneer alleen maar een vroegere vergissing bij de afbakening wordt rechtgezet.

Beide richtlijnen bevatten ook een belangrijk luik inzake soortenbescherming in de enge zin. De Vogelrichtlijn bepaalt een aantal onttrekkings-, bezits- en handelsverboden ten aanzien van in beginsel alle vogelsoorten die onder de richtlijn vallen. Zo is onder meer het opzettelijk vangen of doden van vogels verboden, het beschadigen van hun nesten, enz. Op de vogelsoorten van bijlage II echter mag worden gejaagd (wat betreft de vogelsoorten van bijlage II deel A in alle lidstaten, wat betreft de vogelsoorten van bijlage II deel B in de aangeduide lidstaten) volgens de nationale bepalingen, mits naleving van bepaalde voorwaarden en inachtneming van enkele verbodsbepalingen opgelegd door de Vogelrichtlijn. In principe mag in de vogelsoorten van bijlage III handel gedreven worden. De jacht en de

handel zijn wel aan bepaalde voorwaarden gebonden. Zo mogen vogels die onder de jacht vallen niet worden bejaagd gedurende het broedseizoen of de voortplantingsperiode, en voor trekvogelsoorten, gedurende de trek naar hun broedplaatsen.⁹⁰ De lidstaten mogen van al het voorgaande afwijken onder bepaalde voorwaarden. De door sommige lidstaten te ruime toepassing van de afwijkingsbepaling heeft reeds tot heel wat arresten van het Hof van Justitie geleid, zo onder meer met betrekking tot de vinkenvangst in België.⁹¹ De Habitatrichtlijn bevat in haar bijlagen IV en V strikt, respectievelijk minder strikt, te beschermen dier- en plantensoorten van communautair belang. Het gaat om een aantal onttrekkings-, bezits- en handelsverboden, alsook voorschriften inzake habitatbescherming. Zo is onder meer de beschadiging of vernieling van voortplantings- of rustplaatsen van de betrokken diersoorten in beginsel verboden.

14. MILIEUAANSPRAKELIJKHEID

De onderhandelingen rond een Europees milieuaansprakelijkheidsregime hebben vele jaren aangesleept. Uiteindelijk zijn het Europees Parlement en de Raad tot een compromis gekomen en hebben ze op 24 april 2004, enkele dagen voordat tien nieuwe lidstaten tot de EU zouden toetreden, de Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade goedgekeurd. De jarenlange discussies hebben duidelijk hun impact gehad op de richtlijn. Daar waar het aanvankelijk nog echt de bedoeling was om in nieuwe aansprakelijkheidsregels te voorzien voor burgers en ondernemingen die milieuschade lijden, en zo dus een onderdeel te vormen van het privaatrecht, bevat de uiteindelijke tekst enkel regels over wat de overheid kan doen ten aanzien van (potentiële) milieuschadeveroorzakers, en zo vormt de tekst dus een onderdeel van het publiekrecht. Belangrijk gevolg is dus dat de richtlijn particulieren geen recht geeft op schadevergoeding vanwege milieuschade of een onmiddellijke dreiging van dergelijke schade. Anderzijds sluit dit een dergelijke vergoeding gebaseerd op nationale of regionale wetgeving evenwel niet uit.

Het voorkomen en herstellen van milieuschade dient volgens de richtlijn in de praktijk te worden gebracht door de bevordering van het beginsel dat de vervuiler betaalt en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling.

⁹⁰ Zie o.m. HvJ 17 januari 1991, nr. C-157/89, Commissie t. Italië, *Jur. H.v.J.* 1991, I, 57; HvJ 19 januari 1994, nr. C-435/92, Association pour la protection des animaux sauvages, *Jur. H.v.J.* 1994, I, 67.

⁹¹ HvJ 12 december 1996, nr. C-10/96, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux and société d'études ornithologiques AVES t. Région wallonne, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 6775.

Volgens de richtlijn is het basisbeginsel dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijk gevaar voor milieuschade hebben veroorzaakt, financieel verantwoordelijk wordt gesteld, zodat exploitanten ertoe worden aangespoord maatregelen te treffen en praktijken te ontwikkelen om het risico van milieuschade zo klein mogelijk te houden, zodat de kans dat zij geconfronteerd worden met de financiële consequenties van hun verantwoordelijkheid, wordt verkleind.

Milieuschade wordt in deze richtlijn echter beperkt opgevat. Milieuschade is volgens de richtlijn:

- schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, dat wil zeggen elke vorm van schade die aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of handhaven van de gunstige staat van instandhouding van deze soorten of habitats. Of schade aanmerkelijk is, wordt bepaald aan de hand van de referentietoestand, rekening houdend met de criteria van bijlage I. Ook gaat het niet om de vooraf vastgestelde negatieve effecten van handelingen van een exploitant waarvoor de betrokken instanties uitdrukkelijk toestemming hebben gegeven, in overeenstemming met desgevallend de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn, of de eigen nationale wetgeving;
- schade aan wateren, dat wil zeggen elke vorm van schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische en/of kwantitatieve toestand en/of het ecologisch potentieel van de betrokken wateren, behoudens in het geval van bepaalde uitzonderingen omschreven in de Kaderrichtlijn waterbeheer;
- bodemschade, dat wil zeggen elke vorm van bodemverontreiniging die een aanmerkelijk risico inhoudt voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid, waarbij direct of indirect op, in of onder de bodem, stoffen, preparaten, organismen of micro-organismen aangebracht zijn.

De richtlijn is van toepassing op:

- milieuschade die wordt veroorzaakt door enige beroepsactiviteit, genoemd in bijlage III, alsook op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten;
- schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats die wordt veroorzaakt door enige andere beroepsactiviteit dan de in bijlage III genoemde, alsook op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten indien de exploitant schuld of nalatigheid kan worden verweten.

De richtlijn voorziet o.m. een aantal belangrijke verplichtingen voor exploitanten. Zo bepaalt de richtlijn dat de exploitant onmiddellijk de nodige preventieve maatregelen moet nemen wanneer zich nog geen milieuschade heeft voorgedaan maar een onmiddellijke dreiging bestaat dat dergelijke schade zal ontstaan. Wanneer

milieuschade zich heeft voorgedaan, moet de exploitant de bevoegde instantie onmiddellijk op de hoogte stellen van alle relevante aspecten van de situatie en moet hij elke haalbare maatregel nemen om de betrokken verontreinigende stoffen en/of enige andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, in te perken, te verwijderen of anderszins te beheersen, teneinde verdere milieuschade en negatieve effecten op de menselijke gezondheid of verdere aantasting van functies te beperken of te voorkomen. Hij moet eveneens de nodige herstelmaatregelen nemen. De exploitant draagt de kosten voor de genomen preventieve maatregelen en herstelmaatregelen.

Van groot belang is dat de richtlijn ertoe strekt dat bij wege van bestuurlijke maatregelen ook in herstelmaatregelen kan worden voorzien, eerder dan dat het herstel enkel door een tussenkomst van de rechter kan worden bekomen.

De richtlijn bevat wel heel wat uitzonderingen. Zo onder meer klassieke uitzonderingen van milieuschade die veroorzaakt is door oorlog of onontkoombare en onafwendbare natuurverschijnselen, maar ook milieuschade die reeds gedekt is door bepaalde internationale overeenkomsten. Daarnaast is een exploitant ook niet verplicht de kosten te dragen van de preventieve maatregelen of herstelmaatregelen die uit hoofde van deze richtlijn worden genomen, indien hij kan bewijzen dat de milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat,

- a) veroorzaakt is door een derde ondanks het feit dat er passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen; of
- b) het gevolg is van de opvolging van een dwingende opdracht of instructie van een overheidsinstantie, tenzij het een opdracht of instructie betreft naar aanleiding van een emissie of incident, veroorzaakt door activiteiten van de exploitant zelf.

Bijkomend kunnen de lidstaten bepalen dat de exploitant niet de kosten behoeft te dragen van de herstelmaatregelen die uit hoofde van deze richtlijn worden genomen, indien hij bewijst dat hij niet in gebreke of nalatig is geweest en de milieuschade is veroorzaakt door:

- a) een emissie of gebeurtenis die uitdrukkelijk is toegestaan op grond van, en geheel in overeenstemming is met de voorwaarden van, een vergunning die is verleend bij of krachtens de toepasselijke nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke uitvoering geven aan de in bijlage III genoemde wettelijke maatregelen van de Unie, als toegepast op de datum van de emissie of gebeurtenis; dit is de zogenaamde *permit defence*;
- b) emissies of activiteiten of alle manieren waarop een product tijdens een activiteit wordt gebruikt waarvan de exploitant kan bewijzen dat die op grond van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis op het tijdstip dat zij plaatsvonden, niet als schadelijk werden beschouwd. Dit is de zogenaamde *state of the art defence*.

15. MILIEUSTRAFRECHT

Ondanks het bovenstaande regime voor de preventie en het herstel van milieuschade, en ondanks de bestaande nationale aansprakelijkheidsregimes, moest de EU echter vaststellen dat de bestaande sanctiesystemen ontoereikend waren om een volledige naleving van de milieubeschermingswetgeving te garanderen. Er was nog steeds een toenemend aantal milieudelicten. De gevolgen overschreden ook steeds vaker de grenzen van de staten waar de delicten werden gepleegd. Dat maakte dat de EU hier op een bijkomende manier wilde tegen optreden en wel meer bepaald via het strafrecht. De naleving van de milieubeschermingswetgeving kon en moest worden aangescherpt door de beschikbaarheid van strafrechtelijke sancties die een sociale afkeuring uitdrukken die kwalitatief verschilt van het effect van administratieve sancties of van een compensatieregeling naar burgerlijk recht.

Om hieraan tegemoet te komen heeft de EU op 19 november 2008 de Richtlijn 2008/99/EG inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht goedgekeurd. Deze richtlijn verplicht de lidstaten in hun nationale wetgeving strafrechtelijke sancties voor ernstige overtredingen van bepalingen in het recht van de Unie inzake milieubescherming op te nemen. De richtlijn geeft een lijst van handelingen waarvoor de lidstaten moeten zorgen dat zij strafbaar worden gesteld als zij wederrechtelijk en opzettelijk of ten minste uit grove nalatigheid worden begaan. Het gaat onder meer om de volgende activiteiten waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt:

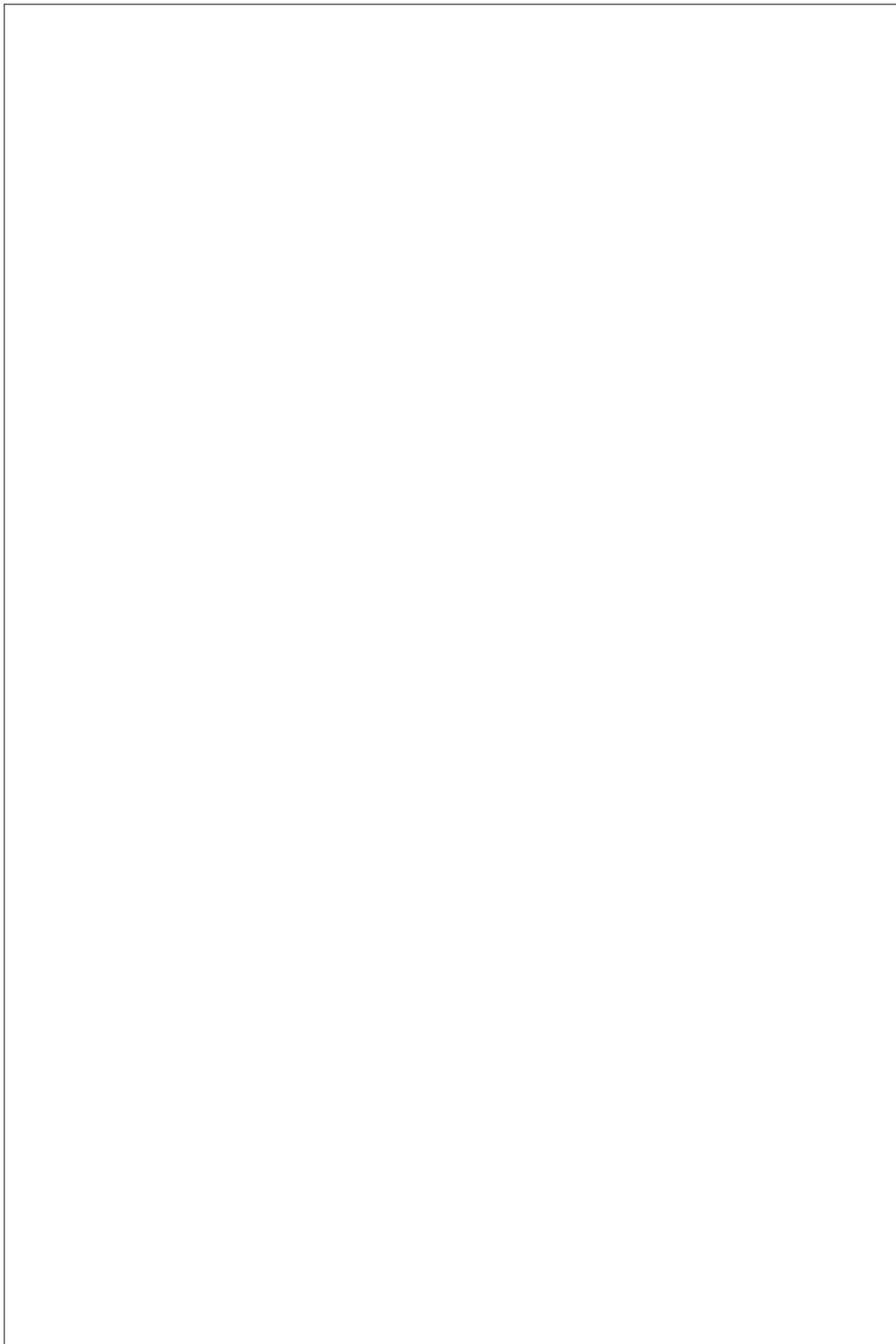
- het lozen, uitstoten of anderszins brengen van een hoeveelheid materie of ioniserende straling in de lucht, de grond of het water;
- het inzamelen, vervoeren, hergebruiken of verwijderen van afvalstoffen;
- het exploiteren van een bedrijf waar een gevaarlijke activiteit wordt verricht of waar gevaarlijke stoffen of preparaten worden opgeslagen of gebruikt;
- het produceren, bewerken, hanteren, gebruiken, voorhanden hebben, opslaan, vervoeren, in- en uitvoeren en verwijderen van kernmateriaal of andere gevaarlijke radioactieve stoffen;

Het gaat daarnaast ook bijvoorbeeld over het doden, vernietigen, bezitten, vangen, verhandelen van specimens van beschermde in het wild levende dier- of plantensoorten (tenzij van verwaarloosbare invloed) en elke gedraging die aanzienlijke schade toebrengt aan een beschermde habitat.

Ook de uitlokking van of medeplichtigheid aan deze handelingen moet overigens strafbaar gesteld worden en ook rechtspersonen moeten strafrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden.

De richtlijn geeft niet aan welke strafsancities opgelegd moeten worden, maar bepaalt verder wel dat de strafsancities doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.

DEEL IV
MILIEURECHT IN HET
VLAAMSE GEWEST



HOOFDSTUK 1

INLEIDING

Na het internationaal en het Europees milieurecht wordt in dit deel het milieurecht in het Vlaamse Gewest besproken. Bij de bespreking van de bevoegdheidsverdeling in België (*cf. infra*) zal blijken dat er van een “Belgisch” milieurecht eigenlijk niet meer echt kan worden gesproken. Sinds de jaren 1970 is België geëvolueerd van een eenheidsstaat, waar alle gezag uitgaat van de centrale overheid, naar een federale staat, waar de bevoegdheden verdeeld zijn tussen de centrale (of federale) overheid en de deelstaten, die deze bevoegdheden min of meer autonoom uitoefenen. De bevoegdheden inzake milieu zijn vrij snel voor het grootste deel ondergebracht bij de deelstaten. Doordat de bevoegdheidsoverdracht samen viel met de echte ontwikkeling van het milieurecht, heeft de meeste Vlaamse milieuwetgeving ook geen nationale voorgeschiedenis.

Zeggen dat het nationale recht helemaal geen rol meer speelt, is zeker ook niet correct. Het nationale recht is nog steeds een belangrijke rechtsbron. De relevante nationale wetgeving bestaat in de eerste plaats uit de Grondwet. In de tweede plaats beschikt de federale overheid nog steeds over enkele, zij het beperkte, milieubevoegdheden. In de derde plaats kan het zijn dat oude federale milieuwetgeving nog van toepassing is. In de vierde plaats kan ook bestaand nationaal recht in andere rechtstakken van belang zijn voor het milieurecht. Dat is bijvoorbeeld het geval met verscheidene bepalingen in het Burgerlijk Wetboek.

De ontwikkelingen in het Vlaamse Gewest lopen duidelijk parallel met de ontwikkelingen op mondiaal en Europees niveau. Dat houdt onder meer in dat de ontwikkeling vooral gestart is rond de jaren 1970. Dat betekent echter niet dat er geen wetgeving van voor die tijd is. Zoals reeds aangehaald in de algemene inleiding, bestonden er reeds in de 16e en 17e eeuw stedelijke reglementen om het storten van afval op de wegen en openbare plaatsen te verbieden en zorgden de steden toen ook reeds voor het ophalen van het huisvuil en puinafval en het leegmaken van de beerputten. Tot het midden van de 19e eeuw vormde milieubescherming echter nog geen nationaal thema. De wetgever beoogde met het (privaat)recht in die tijd vooral de ordening van bezitsaanspraken op natuurlijke rijkdommen. In de periode van de tweede helft van de 19e eeuw tot aan de eerste staatshervorming in 1970 is er wel wat interessante nationale milieuwetgeving

uitgevaardigd. Sommige van deze wetten zijn nog steeds van kracht en komen later aan bod.

Het parallellisme met de ontwikkelingen op internationaal en Europees vlak komt bijvoorbeeld ook tot uiting in het feit dat er de laatste jaren in het licht van de bestrijding van de klimaatverandering zeer veel energiereglementering is bijgekomen (bv. rond hernieuwbare energie, energieprestaties...).

HOOFDSTUK 2

BEVOEGDHEIDSVERDELING

1. KENMERKEN VAN HET BELGISCH FEDERALISME

Zoals in de inleiding aangehaald, is België sinds de jaren 1970 geëvolueerd van een eenheidsstaat, waar alle gezag uitgaat van de centrale overheid, naar een federale staat, waar de bevoegdheden verdeeld zijn tussen de centrale (of federale) overheid en de deelstaten, die deze bevoegdheden min of meer autonoom uitoefenen. Meer bepaald is België een “federale staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten” (art. 1 Grondwet). De krachtlijnen van het Belgisch federalisme werden vastgelegd in de Grondwet (GW), de verdere uitwerking gebeurde in een aantal bijzondere en gewone wetten. Voleindigd is de staatshervorming (nog) niet. De laatste etappe wordt gevormd door de Lambermont- en Lombardakkoorden in de periode 2001-2003. Een zesde staatshervorming is in voorbereiding.

België is samengesteld uit drie gemeenschappen en drie gewesten. De gemeenschappen zijn: de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, en de Duitstalige Gemeenschap. De gewesten zijn: het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Terwijl de bevoegdheden van de gemeenschappen zijn opgesomd in de Grondwet, bepaalt de Grondwet dat de bevoegdheden van de gewesten worden vastgelegd in een bijzondere wet. Dit is gebeurd in de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI).

De gemeenschappen en gewesten oefenen de bevoegdheden die zij hebben gekregen, autonoom uit. De wetgevende en reglementaire normen die zij uitvaardigen, staan hiërarchisch op hetzelfde niveau dan de vergelijkbare normen op federaal niveau. De bevoegdheidsverdeling is voornamelijk gebaseerd op exclusieve bevoegdheden, zowel materieel (inhoudelijk) als territoriaal. Dit houdt in dat voor elke materie en situatie of de federale overheid, of de gemeenschappen of de gewesten bevoegd is/zijn, en dat elke overheid zijn eigen wetgeving verder ten uitvoer legt. Vroegere wetgeving vanuit de tijd van het unitaire België blijft echter gelden, tot deze wordt vervangen of gewijzigd door de in het federale België bevoegde overheid en wordt door de in het federale België bevoegde overheid ver-

der ten uitvoer gelegd. In sommige andere federale landen (zoals Duitsland) wordt meer uitgegaan van concurrerende bevoegdheden, wat betekent dat voor bepaalde materies zowel de federale staat als de deelstaten bevoegd zijn. Dit kan inhouden dat de federale staat kaderwetgeving uitvaardigt, die binnen het geboden kader verder moet worden uitgewerkt door de deelstaten.

De federale overheid is gebonden door de wetgeving van de gemeenschappen en gewesten, en omgekeerd. Zo moet de militaire overheid zich binnen de militaire domeinen in het Vlaamse Gewest in beginsel houden aan de Vlaamse milieuwetgeving. Doch hierbij moet het proportionaliteitsbeginsel in acht worden genomen: indien een overheid het buitenmate moeilijk krijgt door wetgeving van het andere niveau haar eigen taken uit te oefenen, kan zij van deze wetgeving afwijken voor zover noodzakelijk is voor de uitoefening van haar eigen taken.

De federale overheid heeft vooreerst voorbehouden bevoegdheden, de gemeenschappen en gewesten toegewezen bevoegdheden. De residuaire bevoegdheden, dit zijn de bevoegdheden die niet uitdrukkelijk zijn toegewezen aan de gemeenschappen of gewesten, komen toe aan de federale staat (bv. dierenwelzijn), dit zolang de bepaling in de Grondwet die het omgekeerde stelt, niet in werking is getreden. Het ziet er overigens niet naar uit dat dit spoedig zal gebeuren.

Een belangrijke nuancering van de exclusieve bevoegdheden vormen de impliciete bevoegdheden ('implied powers'). De federale overheid en de gemeenschappen en gewesten kunnen optreden in een aangelegenheid waarvoor zij niet bevoegd zijn, voorzover zulks noodzakelijk is voor de uitoefening van een bevoegdheid die zij wél hebben. Toepassingen die de toetsing door het Grondwettelijk Hof hebben doorstaan, zijn schaars. Zo werd door het Grondwettelijk Hof aanvaard dat het Waalse Gewest bij decreet in het kader van haar bevoegdheid inzake bossen het openbaar verkeer regelde op minder belangrijke boswegen, terwijl het wegverkeer een federale bevoegdheid uitmaakt.⁹² Anderzijds heeft het Grondwettelijk Hof ook reeds duidelijk gemaakt dat een beroep op de theorie van de impliciete bevoegdheden zeker niet steeds nodig is, maar dat een schijnbaar treden op andermans bevoegdheidsdomein gewoon valt binnen de eigen bevoegdheid. Dat was onder meer het geval in een arrest met betrekking waarin het Hof moest oordelen over de geldigheid van het vroegere Vlaamse Bodemsaneringsdecreet (*cf. infra*) omdat dit decreet ook bepalingen bevatte die een impact hadden op het huurrecht, zijnde een federale bevoegdheid.⁹³ Volgens het Hof viel dit gewoon binnen de leefmilieubevoegdheid van het Vlaamse Gewest en was er geen

⁹² Arbitragehof 28 november 1996, nr. 68/96, BS 18 december 1996.

⁹³ Zie o.m. Arbitragehof 31 maart 2004, nr. 61/2004, *Milieu- en Energierecht* 2004, 210, noot B. VANHEUSDEN.

probleem en ook geen noodzaak om de bepalingen in kwestie te gaan toetsen aan de theorie van de impliciete bevoegdheden.

Er zijn verschillende samenwerkingsvormen tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten voorzien, soms verplicht en soms facultatief. Het gaat om het overleg binnen het overlegcomité (bestaande uit leden van de federale regering en van de gemeenschaps- en gewestregeringen) en de in de schoot van dit comité opgerichte interministeriële conferenties (bv. deze inzake milieu), de vertegenwoordiging in beheers- en beslissingsorganen van instellingen van de andere overheid, de verschillende vormen van samenwerkingsprocedures (bv. het vragen van advies aan de andere overheid) en de samenwerkingsakkoorden. Zo werd het bovenvermelde decreet van het Waalse Gewest dat het openbaar verkeer regelde op minder belangrijke boswegen door het Grondwettelijk Hof vernietigd voor zover het van toepassing was op gewestgrensoverschrijdende bossen, omdat niet was voldaan aan de verplichting het advies van het Vlaamse Gewest te vragen.⁹⁴

2. BEVOEGDHEDEN VAN DE GEWESTEN

Het zwaartepunt van de milieubevoegdheden en andere bevoegdheden die belangrijke raakvlakken vertonen met het milieubeleid ligt bij de gewesten. De gewesten zijn bevoegd voor:

- “de ruimtelijke ordening”: hieronder valt onder meer de ruimtelijke ordening in de enge zin, de stadsvernieuwing, de vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimten, het grondbeleid, en de monumenten en landschappen;
- “het leefmilieu en het waterbeleid”: hiermee wordt onder meer bedoeld de bescherming van de bodem, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder (met uitzondering van de vaststelling van productnormen, en de bescherming tegen ioniserende stralingen), het afvalstoffenbeleid (met inbegrip van het giftige afval en de afvalstoffen van plantaardige of dierlijke oorsprong, zoals slachtafval, maar met uitzondering van de doorvoer van afvalstoffen, en het radioactief afval), het milieutoezicht op de hinderlijke inrichtingen (met uitzondering van de arbeidsbescherming), de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering;
- “de landinrichting en het natuurbehoud”: hiermee wordt onder meer bedoeld de ruilverkaveling en de landinrichting, het natuurbehoud (met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse dier- en plantensoorten en hun krengen), de groene ruimten, de bossen, de jacht en vogelvangst, de visvangst

⁹⁴ Arbitragehof 28 november 1996, nr. 68/96, BS 18 december 1996.

- en visteelt, de ontwatering, de onbevaarbare waterlopen en de polders en wateringen;
- “het landbouwbeleid en de zeevisserij”: hieronder valt onder meer het landbouwstructuurbeleid, de plattelandsontwikkeling, het landbouwinvesteringsfonds, de agro-milieumaatregelen, enz. (met uitzondering van de voedselveiligheid, en de diergezondheid en het dierenwelzijn);
 - “de energie”: hieronder vallen enkel de gewestelijke aspecten van de energie, zoals de distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit, de openbare gasdistributie, het rationeel energieverbruik (met uitzondering van het nationaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector, de kernbrandstofcyclus, enz.);

Niet onbelangrijk voor het milieubeleid is verder dat de gewesten ruime bevoegdheden hebben inzake:

- de ondergeschikte besturen (bv. gemeenten en provincies);
- het economisch beleid (dit omvat onder meer de natuurlijke rijkdommen, zoals grind, enz.);
- het tewerkstellingsbeleid;
- de openbare werken en het vervoer.

Tevens zijn de instrumentele bevoegdheden (middelen om hun andere bevoegdheden te kunnen uitoefenen) van de gewesten van belang, zoals:

- het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun bevoegdheden;
- het sluiten van verdragen in gewestelijke aangelegenheden;
- de organisatie van het administratief toezicht op de ondergeschikte besturen;
- het oprichten van openbare instellingen en diensten;
- de (beperkte) fiscale bevoegdheden (waarover het Grondwettelijk Hof reeds heel wat arresten heeft gevelde);
- de (beperkte) strafrechtelijke bevoegdheden, enz.

Het grondgebied van het Vlaamse Gewest omvat de provincies Antwerpen, Limburg, Oost- en West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant. Voor wat betreft de Noordzee houdt de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest op aan de laagwaterlijn. Het Waalse Gewest is bevoegd op het grondgebied van de provincies Henegouwen, Luik, Luxemburg, Namen en Waals-Brabant. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omvat de 19 Brusselse gemeenten.

3. BEVOEGDHEDEN VAN DE FEDERALE OVERHEID

De federale overheid beschikt over voorbehouden en residuaire bevoegdheden. De federale overheid heeft volgende milieubevoegdheden en andere bevoegdheden die belangrijke raakvlakken vertonen met het milieubeleid:

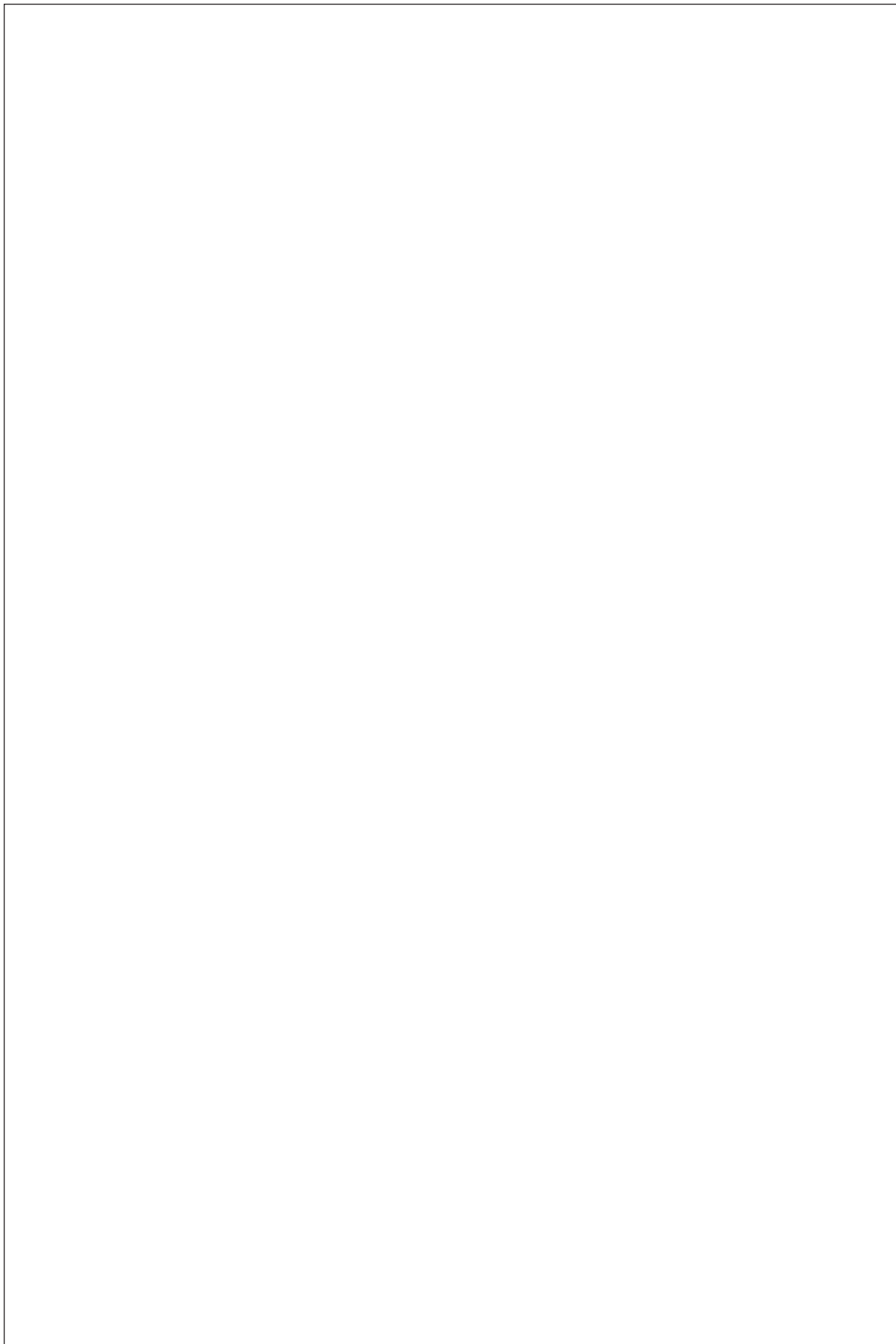
- de bescherming tegen ioniserende stralingen, en het radioactief afval;
- de arbeidsbescherming;
- de civiele bescherming (noodplanning);
- de doorvoer van afval;
- de vaststelling van productnormen (met inbegrip van de milieukeur of het ecolabel);
- de in-, uit- en doorvoer van uitheemse dier- en plantensoorten en hun kren-gen;
- de milieutaksen op in het verbruik gebrachte producten;
- de bescherming van de Noordzee;
- de federale aspecten van het energiebeleid, zoals het nationaal uitrustingspro-gramma in de elektriciteitssector, de kernbrandstofcyclus, de tarieven, enz.;
- de voedselveiligheid, en de dierengezondheid en het dierenwelzijn.

Opvallend is dat bepaalde nieuwe materies, zoals duurzame ontwikkeling en bio-logische diversiteit, niet voorkomen in de opsomming van de bevoegdheden. Men kan aannemen dat dit slechts residuaire bevoegdheden zijn in zoverre zij niet overlappen met reeds bestaande bevoegdheden van de gewesten. Zo is de federale overheid bevoegd voor de integratie van de duurzame ontwikkeling in het pro-ductbeleid, terwijl de gewesten bevoegd zijn voor de duurzame ontwikkeling in het kader van het afvalstoffenbeheer.

Niet onbelangrijk voor het milieubeleid is verder dat de federale overheid bevoegd is inzake de justitie.

En vanzelfsprekend heeft ook de federale overheid met deze van de gewesten ver-gelijkbare of ruimere instrumentele bevoegdheden.

De federale overheid oefent zijn materiële bevoegdheden uit op het ganse grond-gebied van België. Voor wat betreft de Noordzee is de federale overheid bevoegd voorbij de laagwaterlijn.



HOOFDSTUK 3

ORGANISATIE

1. WETGEVENDE MACHT

De wetgevende macht op federaal en gewestelijk niveau is geregeld in de Grondwet en onder meer de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Op federaal vlak wordt de wetgevende macht gevormd door het federaal Parlement, bestaande uit de Kamer van Volksvertegenwoordigers (www.dekamer.be) en de Senaat (www.senaat.be), en de Koning, waarbij het zwaartepunt bij de Kamer ligt. De parlementsleden van de Kamer worden allen rechtstreeks verkozen, deze van de Senaat gedeeltelijk.

Op gewestelijk vlak wordt de wetgevende macht uitgeoefend door het Vlaams Parlement (www.vlaamsparlement.be) en (in ondergeschikte orde) de Vlaamse regering, de Waalse Gewestraad (www.parlement.wallonie.be) en de Waalse regering, respectievelijk de Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (www.parl-bru.irisnet.be) en de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De parlementsleden van de gewesten worden (grotendeels) rechtstreeks verkozen.

De belangrijkste taak van de parlementen is dus die van wetgever. Daartoe hebben de parlementsleden onder meer het wetgevend initiatiefrecht en het recht tot het indienen van amendementen, alsmede keuren zij de wetgevende akten goed. In de parlementaire commissies onderzoeken en bespreken de parlementsleden de ontwerpen en voorstellen van wetgevende akten. Op federaal niveau spreekt men van wetten, op het niveau van de gewesten van decreten, met dien verstande dat men voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een andere term hanteert: ordonnanties. Ook controleert de wetgevende macht de uitvoerende macht.

2. UITVOERENDE MACHT

De uitvoerende macht op federaal en gewestelijk niveau is geregeld in de Grondwet en onder meer de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Op federaal vlak berust de uitvoerende macht bij de Koning, zo stelt de Grondwet, doch in werkelijkheid is de federale regering, bestaande uit ministers en staatssecretarissen, het belangrijkste orgaan van de uitvoerende macht. Deze worden benoemd door de Koning.

Op gewestelijk vlak wordt de uitvoerende macht uitgeoefend door respectievelijk de Vlaamse regering, de Waalse regering, en de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De ministers en staatssecretarissen omringen zich elk met een kabinet, bestaande uit hun persoonlijke medewerkers.

De belangrijkste taak van de uitvoerende macht is de wetgevende akten uitvoeren, alsook het beleid uitstippelen en uitvoeren (een begroting opstellen, de ambtenaren benoemen, enz.). De besluiten van de uitvoerende macht noemt men al naargelang het geval op federaal niveau koninklijke besluiten en ministeriële besluiten, en op gewestelijk niveau besluiten van de Vlaamse regering en ministeriële besluiten.

3. GEDECENTRALISEERDE BESTUREN

België is een gedecentraliseerde staat. Dit houdt in dat er autonome besturen zijn opgericht met rechtspersoonlijkheid, die weliswaar aan het administratief toezicht van de hogere overheid onderworpen zijn. Men maakt het onderscheid tussen territoriale decentralisatie, gebonden aan een bepaald grondgebied (bv. gemeenten en provincies) en functionele decentralisatie, gebonden aan een bepaald belang (bv. intercommunales, waarin gemeenten zich verenigen om bepaalde zaken van gemeentelijk belang te regelen en beheren, of agentschappen).

De belangrijkste territoriaal gedecentraliseerde besturen zijn de provincies en de gemeenten. De provincies worden beheerst door het Provinciedecreet (een voor de Vlaamse provincies en een voor de Waalse provincies) en in beperkte mate ook nog door de Provinciewet. De belangrijkste organen van de Vlaamse provincies zijn de provincieraad, de deputatie en de gouverneur. De provincieraad bestaat uit

rechtstreeks verkozen leden, is het ‘beraadslagend’ orgaan van de provincie en kan reglementen en politieverordeningen uitvaardigen. De deputatie bestaat uit leden die door en uit de provincieraad worden verkozen en is het ‘uitvoerend’ orgaan. De gouverneur wordt benoemd door de gewestregering en is de voorzitter van de deputatie. De gemeenten worden beheerst door het Gemeentedecreet (een voor de Vlaamse gemeenten en een voor de Waalse gemeenten) en in beperkte mate nog de Nieuwe Gemeentewet. De belangrijkste organen van de Vlaamse gemeenten zijn de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester. De gemeenteraad bestaat uit rechtstreeks verkozen leden, is het ‘beraadslagend’ orgaan van de gemeente en kan reglementen en politieverordeningen uitvaardigen. Het college van burgemeester en schepenen bestaat uit leden die door en uit de gemeenteraad worden verkozen en is het ‘uitvoerend’ orgaan. De burgemeester wordt benoemd door de gewestregering en is de voorzitter van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen.

Voor het milieubeleid zijn vooral de taken die aan de provincies en gemeenten zijn opgedragen in het kader van het zogenaamde medebewind van groot belang. In verschillende milieuwetgevingen worden aan hen bepaalde milieutaken opgedragen, zoals de verlening van milieuvergunningen en de organisatie van de afvalophaling. De samenwerking tussen het Vlaamse Gewest en de provincies en gemeenten verloopt ook via opeenvolgende samenwerkingsovereenkomsten (milieuconvenanten). Een samenwerkingsovereenkomst is een vrijwillige overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest en een gemeente of provincie en heeft tot doel de deskundige aanpak van de gemeentelijke of provinciale milieutaken te stimuleren. In ruil voor de extra inspanningen van de gemeente of provincie kunnen subsidies verkregen worden. Het eerste milieuconvenant dateert van 1992 en richtte zich in hoofdzaak tot eerstelijnszorg. Het tweede milieuconvenant (1997-1999) legde zich in hoofdzaak toe op planmatig milieubeleid en liet de gemeenten of provincies de keuze om zich te beperken tot de basisovereenkomst zelf of ook een aantal verdergaande opties te onderschrijven. Ook het derde (1999-2001) en het vierde (2002-2004) milieuconvenant bieden deze keuzemogelijkheid. Het vijfde milieuconvenant (2005-2007) focuste op duurzame ontwikkeling. Doelstelling van deze samenwerkingsovereenkomst was om lokale overheden te stimuleren een meer duurzaam lokaal beleid te voeren. Het milieubeleid vormde hier de basis, maar ook andere beleidsterreinen dienden bij de uitvoering van de overeenkomst betrokken te worden. Het zesde milieuconvenant is de samenwerkingsovereenkomst voor de periode 2008-2013. De overeenkomst bestaat uit tien thema's: instrumentarium, afval, milieuverantwoord productgebruik, water, hinder, energie, mobiliteit, natuur, bodem, en duurzame ontwikkeling. De samenwerkingsovereenkomst zou niet worden vernieuwd na 2013.

Op het gebied van de functionele decentralisatie zijn er op Vlaams niveau sinds de hervorming “Beter bestuurlijk beleid” heel wat agentschappen. In tegenstelling tot de verschillende administraties (overheidsdiensten of departementen) hebben deze vaak rechtspersoonlijkheid. Zij kunnen dan veel meer autonoom functioneren ten opzichte van de bevoegde minister. Zij worden hieronder samen behandeld met de administratie.

4. OVERHEIDSDIENSTEN/DEPARTEMENTEN, INSTELLINGEN EN ADVIESORGANEN

4.1. OVERHEIDSDIENSTEN, INSTELLINGEN EN ADVIESORGANEN OP FEDERAAL VLAK

Op federaal vlak ligt het grootste deel van de milieubevoegdheden bij het Directoraat-generaal Leefmilieu van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Onder het DG Leefmilieu ressorteren verschillende diensten, zoals de Dienst Internationale Zaken, de Dienst Productbeleid, de Dienst Risicobeheersing en de Dienst Klimaat. De overheidsdienst beschikt niet over provinciale buitendiensten. Daarnaast hebben nog diverse andere administraties bepaalde milieubevoegdheden, zoals de Algemene Directie Energie van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, enz.

Een belangrijke instelling is verder het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen (www.natuurwetenschappen.be). Haar opdracht is op de eerste plaats wetenschappelijk van aard, doch ook het departement Beheer van het Mariene Ecosysteem, die verantwoordelijk is voor het mariene milieu, is ondergebracht bij dit instituut. Ook bestaat er een Hoger Instituut voor de Noodplanning, dat instaat voor de risicobeheersing in het kader van de Seveso-wetgeving en de nucleaire installaties.

In het kader van het beleid inzake duurzame ontwikkeling is er de Programmatrische federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling. Deze overheidsdienst staat in voor de voorbereiding van het beleid inzake duurzame ontwikkeling; de coördinatie van de uitvoering van het beleid inzake duurzame ontwikkeling; en de terbeschikkingstelling van expertise. Daarnaast is er een Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (www.icdo.be) opgericht, bestaande uit een vertegenwoordiger van elk lid van de federale regering en een vertegenwoordiger van het Federaal Planbureau (www.plan.be). Op het gebied van de planning van het beleid inzake duurzame ontwikkeling speelt deze laatste instelling een belangrijke rol. Verder is er de Federale Raad voor

Duurzame Ontwikkeling (www.frdo.be), die onder meer belast is met de maatschappelijke advisering inzake duurzame ontwikkeling aan de Federale regering. Hij is samengesteld uit onder meer vertegenwoordigers van de non-gouvernementele organisaties op het gebied van milieu, ontwikkelingssamenwerking en consumenten, en van werkgevers- en werknemersverenigingen.

Op het vlak van de controle op de energiemarkt kan tot slot ook nog verwezen worden naar de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG).

4.2. DEPARTEMENTEN, INSTELLINGEN EN ADVIESORGANEN OP VLAAMS NIVEAU

Op Vlaams vlak heeft de overheid sedert 2003 een grondige reorganisatie gekend, bekend onder de naam “Beter Bestuurlijk Beleid”. Het decreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 bekleedt een centrale plaats in deze hervormingsoperatie.

De Vlaamse administratie is nu opgebouwd op basis van 13 homogene beleidsdomeinen. Binnen dit bestek relevant is het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie. Per homogeen beleidsdomein is een departement opgericht. Binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie heeft dat geleid tot het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE). Een departement is verantwoordelijk voor de beleidsondersteuning (beleidsvoorbereiding, beleidsevaluatie en beleidsbijsturing). In een departement wordt de regelgeving vastgelegd. Het Departement LNE bestaat uit meerdere afdelingen, zoals de Afdeling Algemene Zaken, Communicatie en Juridische Dienst, de Afdeling Internationaal Milieubeleid, de Afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen, de Afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu & Gezondheid, de Afdeling Milieu-inspectie, de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer en de Afdeling Milieuvergunningen. Ook het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed is relevant. Dit bestaat onder meer uit de volgende afdelingen: Afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundig Beleid, Afdeling Woonbeleid, Afdeling Juridische Dienstverlening, ...

Naast de departementen bestaan er ook verscheidene verzelfstandigde agentschappen, die belast zijn met de beleidsuitvoering. Men maakt een onderscheid tussen intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's) en extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's). IVA's worden rechtstreeks aangestuurd door de bevoegde minister. EVA's worden aangestuurd door een Raad van Bestuur, die dus tussen de minister en het agentschap staat. Binnen de IVA's wordt er nog een onderscheid gemaakt tussen IVA's zonder rechtspersoonlijkheid en IVA's met rechts-

persoonlijkheid. Indien zij rechtspersoonlijkheid hebben, kunnen ze uit eigen naam contracten afsluiten.

Voorbeelden van IVA's zonder rechtspersoonlijkheid zijn het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) en het Vlaams Energieagentschap (VEA).

Voorbeelden van IVA's met rechtspersoonlijkheid zijn de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) en de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM). De VMM heeft belangrijke taken inzake de water- en luchtkwaliteit, de waterheffingen, en de milieubeleidsplanning. De VMM heeft ook provinciale buitendiensten. De OVAM is bevoegd voor het afvalstoffenbeheer en de bodemsanering.

EVA's hebben steeds rechtspersoonlijkheid. Voorbeelden zijn de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteit- en Gasmarkt (VREG). De VLM is onder meer verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied, het mestbeleid (Mestbank) en de plattelandsontwikkeling. De VLM heeft ook provinciale buitendiensten.

Verder wordt de Vlaamse overheid nog ondersteund door enkele wetenschappelijke instellingen, zoals het Vlaams Instituut voor Technologisch Onderzoek (VITO) en het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO). Er kan ook nog verwezen worden naar de drie investeringsarmen om de Vlaamse economie impulsen, zijnde de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen (GIMV), de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) en de Limburgse Reconversie maatschappij (LRM). Via investeringsmaatschappijen participeert de overheid onder meer in de NV Aquafin (verantwoordelijk voor de waterzuivering) en de NV Indaver (voorziet in afvalverwerking).

De belangrijkste maatschappelijke adviesorganen voor de Vlaamse regering inzake milieubeleid zijn de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad). In de SERV zitten vooral vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties. De Minaraad bestaat voor een groot deel uit vertegenwoordigers van de milieuverenigingen, van de sociaal-economische organisaties en van de organisaties verbonden aan de open ruimte. Specifiek voor de ruimtelijke ordening werd de Vlaamse Commissie inzake Ruimtelijke Ordening (VLACORO) opgericht. Zij bestaat uit deskundigen inzake ruimtelijke ordening.

4.3. PROVINCIALE EN GEMEENTELIJKE DIENSTEN EN ADVIESORGANEN

De administratie van de provincies en gemeenten wordt doorgaans niet geregeld in wetgeving. Dit neemt niet weg dat ook daar een administratie aanwezig is. De administratie van de provincies mag overigens niet worden verward met de provinciale buitendiensten van de gewestelijke administratie.

In iedere provincie is de milieuadministratie anders georganiseerd. In de meeste gemeenten is er minstens één milieuambtenaar in dienst. Deze milieuambtenaren hebben hun oorsprong in de milieuconvenant die het Vlaamse Gewest met de gemeenten heeft afgesloten. De voornaamste taken liggen op het vlak van de adviesverlening in de provincie of gemeente bij de verlening van milieuvergunningen.

Inzake ruimtelijke ordening is van hogerhand geregeld dat er provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren moeten worden in dienst genomen. Hun voornaamste taken liggen vooral op het vlak van de adviesverlening in de gemeenten op het vlak van de ruimtelijke planning en de stedenbouwkundige vergunningen.

Op het vlak van de advisering bestaan er provinciale en gemeentelijke milieu- en natuurraden, die tevens hun oorsprong vinden in de milieuconvenanten. Wel van hogerhand geregeld zijn de provinciale en gemeentelijke commissies inzake ruimtelijke ordening (PROCORO's en GECORO's). Hun voornaamste taken liggen vooral op het vlak van de adviesverlening in de provincies en gemeenten op het vlak van het algemeen milieubeleid respectievelijk de ruimtelijke planning.

5. RECHTERLIJKE MACHT

De rechtsprekende functie wordt in België uitgeoefend door de gewone hoven en rechtbanken, waarvan het hoogste het Hof van Cassatie is, de administratieve rechtscolleges, waarvan de belangrijkste de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak is, en het Grondwettelijk Hof.

Bij de gewone hoven en rechtbanken kan men een onderscheid maken tussen de burgerlijke zaken en de strafzaken. Burgerlijke zaken betreffen de behartiging door personen van hun subjectieve rechten (bv. het optreden tegen abnormale burenhinder, wat een bescherming van het eigendomsrecht inhoudt) en kunnen door elke persoon worden ingesteld bij de burgerlijke rechter. Strafzaken betreffen de behartiging van het belang van de gemeenschap jegens personen die in de

wetgeving strafbaar gestelde gedragingen (bv. diefstal) hebben gepleegd en worden doorgaans door het Openbaar Ministerie, ook wel parket genoemd, bij de strafrechter aanhangig gemaakt.

De vrederechter (één per kanton), de rechtbank van eerste aanleg (één per gerechtelijk arrondissement) en de voorzitter in kort geding (binnen de rechtbank van eerste aanleg) nemen kennis van burgerlijke zaken in eerste aanleg. De rechtbank van eerste aanleg (beroep tegen vrederechter) en het hof van beroep (te Antwerpen, Bergen, Brussel, Gent, Luik) behandelen burgerlijke zaken in beroep. De rechtbanken en hoven passen het recht toe op de feiten. Het Hof van Cassatie treedt op als cassatierechter, wat inhoudt dat het een gerechtelijke uitspraak in laatste aanleg gewezen al dan niet vernietigt op juridische gronden, met andere woorden het Hof gaat alleen na of de laatste rechterlijke instantie het recht juist heeft toegepast. In geval van vernietiging verstuurt het Hof de zaak naar een rechterlijke instantie die opnieuw in laatste aanleg uitspraak doet.

De politierechter (één per kanton) en de correctionele rechtbank (één per gerechtelijk arrondissement) nemen kennis van strafzaken in eerste aanleg. De correctionele rechtbank (beroep tegen politierechter) en het hof van beroep behandelen strafzaken in beroep. Ook hier treedt het Hof van Cassatie op als cassatierechter.

Tegen besluiten van administratieve overheden staat voor belanghebbenden beroep bij de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak open dan wel bij gespecialiseerde administratieve rechtscolleges (bv. Milieuhandhavingscollege, Raad voor Vergunningsbetwistingen, ...)(*cf. infra*).

Ook tegen wetgevende akten is de mogelijkheid van een beroep op de rechter, zij het beperkt, geopend. Meer bepaald staat tegen wetten, decreten en ordonnanties voor belanghebbenden beroep open bij het Grondwettelijk Hof (*cf. infra*).

HOOFDSTUK 4

RECHTSBESCHERMING EN HANDHAVING

1. RECHTSBESCHERMING

1.1. RECHTSBESCHERMING TEGEN WETGEVENDE AKTEN

De rechtsbescherming betreft de mogelijkheden die de burger (en de overheid) ter beschikking staan om in rechte op te komen tegen wetgevende akten en besluiten van de (andere) overheid.

Tegen wetgevende akten is de mogelijkheid van een beroep op de rechter, zij het beperkt, geopend. Meer bepaald staat tegen wetten, decreten en ordonnanties voor belanghebbenden beroep open bij het Grondwettelijk Hof, dat de exclusieve bevoegdheid heeft deze te toetsen aan de regels die de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen, aan de fundamentele rechten en vrijheden gewaarborgd in titel II van de Grondwet (art. 8 tot en met 32) en aan de artikelen 170 (legaliteitsbeginsel in belastingszaken), 172 (gelijkheid in fiscale zaken) en 191 (bescherming voor vreemdelingen) van de Grondwet, en deze wetten, decreten en ordonnanties desgevallend nietig kan verklaren. Naar analogie met de Raad van State bestaat ook hier de mogelijkheid van een schorsing. Er wordt vereist dat de verzoekende partij (behoudens indien het gaat om “institutionele” verzoekende partijen zoals het Vlaams Parlement) doet blijken van een nadeel of van een belang bij het beroep tot nietigverklaring voor het Grondwettelijk Hof. Bij een vordering tot schorsing is vereist dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging de verzoekende partij een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, wat zelden door het Grondwettelijk Hof wordt aanvaard. Het beroep bij het Grondwettelijk Hof moet worden ingesteld binnen de zes maanden na de bekendmaking van de wetgevende akte in het *Belgisch Staatsblad*. De termijn bedraagt 60 dagen voor wetgevende akten die instemming verlenen aan verdragen.

Wanneer tijdens een geschil voor een ander rechtscollege dan het Grondwettelijk Hof de vraag rijst of een wet, een decreet of een ordonnantie al dan niet in over-

eenstemming is met de vermelde bepalingen waaraan het Grondwettelijk Hof kan toetsen, dan moet het rechtscollege in beginsel een prejudiciële vraag stellen aan het Grondwettelijk Hof.

Een dergelijk beroep bij het Grondwettelijk Hof kan zowel positief als negatief werken voor de milieubescherming. Dit hangt af van de draagwijdte van de betrokken wetgevende akte (*cf.* het bij decreet instellen van een bouwverbod in de kustduinen tegenover het decretaal mogelijk maken van de voortgang van het Deurganckdok).

Op milieugebied is onder meer zeer belangrijk in hoeverre milieuverenigingen worden aanvaard als verzoekende partij. Het Grondwettelijk Hof lijkt op dit punt iets minder streng dan de Raad van State. Zo heeft het Grondwettelijk Hof aangenomen dat het maatschappelijk doel van een vzw dat, in het algemeen, bestaat in de bescherming en het beheer van de natuur en het leefmilieu, en, in het bijzonder, in de bescherming of het behoud van het mariene milieu, wanneer dit verstoord wordt door de rechtstreekse of onrechtstreekse tussenkomst van de mens (toch een zeer algemeen geformuleerde milieudoelstelling), niet samenvalt met het algemeen belang (dat door overheidsinstanties wordt behartigd).⁹⁵

De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof maakt soms ook duidelijk dat de bevoegdheidsverdeling in de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen tussen de federale overheid en de gewesten helemaal niet zo eenduidig is. Zo heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 2007 een ordonnantie aanvaard die de hoeveelheid niet-ioniserende straling inperkte voor zendmasten, niettegenstaande er op dit vlak reeds een Koninklijk Besluit bestond. De federale overheid is daarop naar het Grondwettelijk Hof gestapt, maar heeft daar bot gevangen. De regulering van de straling van zendmasten bleek te vallen onder de bevoegdheid leefmilieu.⁹⁶ Het Vlaamse en het Waalse Gewest zijn vervolgens ook in actie moeten schieten en hebben een eigen regelgeving moeten uitvaardigen.

1.2. RECHTSBESCHERMING TEGEN BESLUITEN

Tegen besluiten van administratieve overheden staat vooreerst voor belanghebbenden beroep bij de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak open. Dit gaat zowel op voor besluiten met een algemene draagwijdte als besluiten met een individuele draagwijdte. De Raad van State voert een legaliteitstoetsing uit en kan het

⁹⁵ Arbitragehof 6 mei 1993, nr. 36/93, *BS* 3 juni 1993; *RW* 1993-94, 16; *TBP* 1993, 703.

⁹⁶ GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009. Zie hieromtrent T. MOONEN en B. VANHEUSDEN, "De bevoegdheidsverdeling inzake niet-ioniserende stralingen: wie maakt de regels voor gsm-zendmasten?", *RW* 2009-10, 258-267.

besluit nietig verklaren. Deze legaliteitstoetsing omvat onder meer de beoordeling of er geen sprake is van niet-naleving van wetten of algemene rechtsbeginselen, of van machtsafwending. Een wet waaraan getoetst wordt is onder meer de Wet van 19 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Deze wet bepaalt dat besluiten met een individuele draagwijdte een uitdrukkelijke motivering moeten bevatten. Onder de algemene rechtsbeginselen nemen de beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke plaats in. Machtsafwending houdt in dat een bestuursorgaan zijn bevoegdheid uitoefent met een ander doel dan het door de wet bedoelde. Dat machtsafwending met succes wordt ingeroepen, komt niet zo veel voor. Een bekende zaak betreft de vernietiging door de Raad van State van een vogelvangstbesluit, dat duidelijk was genomen om de vinkeniers genegen te zijn.⁹⁷

De Raad van State kan onder bepaalde voorwaarden een dwangsom opleggen aan de betrokken overheid (bv. om een nieuwe beslissing te nemen), of aan de betrokken overheid een bevel geven (bv. om een beslissing in te trekken). Zij kan tevens de uitwerking van de beslissing, in afwachting van de uitspraak ten gronde, schorsen als de toepassing ervan een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel zou teweeg brengen. In dat geval kan de Raad van State ook voorlopige maatregelen bevelen. Het beroep bij de Raad van State moet worden ingesteld binnen de 60 dagen nadat de beslissing werd bekendgemaakt of aan de verzoekende partij officieel werd meegedeeld, of desgevallend nadat de verzoekende partij er kennis van kreeg.

Naast de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak bestaan er ook meer en meer gespecialiseerde administratieve rechtscolleges met elk hun eigen bevoegdheden en werking. Binnen het milieurecht bestaat er zo bijvoorbeeld het Milieuhandavingscollege. Dat is opgericht op 1 mei 2009 door de nieuwe titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen” in het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM). Het Milieuhandavingscollege doet uitspraak over het beroep dat wordt ingesteld tegen een beslissing van de gewestelijke entiteit houdende de oplegging van een alternatieve of een exclusieve bestuurlijke geldboete (*cf. infra*). Daarbij oordeelt het Milieuhandavingscollege of de beslissing van de gewestelijke entiteit in overeenstemming is met de regels omtrent milieuhandhaving en met de beginselen van behoorlijk bestuur (art. 16.4.19. § 2 DABM). De behandeling van het beroep leidt tot één van de volgende beslissingen:

- 1° de gemotiveerde afwijzing van het beroep op grond van de onontvankelijkheid of de ongegrondheid ervan. Die beslissing houdt de bevestiging in van de door de gewestelijke entiteit opgelegde bestuurlijke geldboete;

⁹⁷ RvS 4 november 1997, nr. 69.395, vzw Koninklijk Belgisch Verbond voor de Bescherming van Vogels, *TMR* 1998, 175.

- 2° de gemotiveerde gegrondverklaring van het beroep. Die beslissing houdt een vermindering of kwijtschelding in van de door de gewestelijke entiteit opgelegde bestuurlijke geldboete;
- 3° bij niet-overeenstemming van de beslissing, de gemotiveerde vernietiging van de onrechtmatig genomen beslissing tot oplegging van een bestuurlijke geldboete. In dat geval kan het Milieuhandhavingscollege de gewestelijke entiteit bevelen om een nieuwe beslissing te nemen onder de door het Milieuhandhavingscollege te stellen voorwaarden. Die voorwaarden kunnen inhouden dat:
 - a) in afwachting van een nieuwe beslissing door de gewestelijke entiteit, de overtreder, gelet op de vernietiging van de onrechtmatig genomen beslissing, ontheven is van de verplichting om de initieel opgelegde bestuurlijke geldboete te betalen;
 - b) welbepaalde onregelmatige of onredelijke motieven bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing niet worden betrokken;
 - c) welbepaalde regelmatige en redelijke motieven bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing kennelijk in ogenschouw moeten worden genomen. (art. 16.4.19. § 3 DABM)

Een ander voorbeeld van een recent opgericht administratief rechtscollege is de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Deze werd opgericht op 1 september 2009, samen met de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). De Raad voor Vergunningsbetwistingen spreekt zich als administratief rechtscollege uit over beroepen die worden ingesteld tegen:

- 1° vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afleveren of weigeren van een vergunning;
- 2° valideringsbeslissingen, zijnde bestuurlijke beslissingen houdende de validering of de weigering tot validering van een as-builtattest;
- 3° registratiebeslissingen, zijnde bestuurlijke beslissingen waarbij een constructie als “vergund geacht” wordt opgenomen in het vergunningenregister, of waarbij dergelijke opname geweigerd wordt. (art. 4.8.1. lid 2 VCRO)

Zo de Raad vaststelt dat een bestreden vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing onregelmatig is, vernietigt hij deze beslissing. Een beslissing is onregelmatig, wanneer zij strijdt met regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur. De Raad kan ook voorlopige voorzieningen nemen en de bestreden vergunningsbeslissing schorsen. (art. 4.8.3. VCRO)

De andere mogelijkheid voor rechtsbescherming tegen besluiten van administratieve overheden is de exceptie van onwettigheid. Deze is gebaseerd op artikel 159 van de Grondwet en houdt in dat de rechter besluiten die strijdig zijn met wetgevende akten of algemene rechtsbeginselen, of die met machtsafwending zijn genomen, buiten toepassing moet laten. De exceptie van onwettigheid kan ten allen

tijde worden ingeroepen⁹⁸, behoudens ten aanzien van besluiten met een individuele draagwijdte voor de Raad van State.⁹⁹ Deze worden door de Raad van State in beginsel als definitief rechtsgeldig beschouwd indien zij niet binnen de termijn van 60 dagen zijn aangevochten.

Ook hier geldt dat een dergelijk beroep bij de Raad van State zowel positief als negatief kan werken voor de milieubescherming, naargelang de draagwijdte van het betrokken besluit (*cf.* een toekenning van milieuvergunning tegenover een weigering van milieuvergunning). Het analoge geldt voor de toepassing van de exceptie van onwettigheid.

De vereisten inzake ontvankelijkheid maken het voor overheden en particulieren niet evident met succes in het belang van de milieubescherming in rechte op te komen bij de Raad van State, zoals blijkt uit de vrij omvangrijke rechtspraak van de Raad van State inzake milieu en ruimtelijke ordening. Ook voor milieuverenigingen is dat verre van evident.¹⁰⁰ Vooral de vordering tot schorsing stelt dikwijls problemen. Zo beschouwt de Raad van State hinder voor de buurtbewoners of schade aan de natuur niet noodzakelijk als een nadeel van de gemeente.¹⁰¹ Om als particulier met succes te kunnen opkomen voor het milieu, moet er een voldoende geïndividualiseerde band bestaan tussen de verzoekende partij en het bestreden besluit.¹⁰² Dit is onder meer het geval wanneer men naast het bedrijf woont wiens vergunning men aanvecht. Het beroep in het belang van de wet of de *actio popularis* is uitgesloten.¹⁰³ Wel bestaat de mogelijkheid dat een inwoner namens de gemeente in rechte optreedt, op basis van artikel 194 van het Gemeentedecreet. Er is dan vereist dat wordt aangetoond dat de gemeente belang heeft respectievelijk dat in haar hoofde sprake is van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.¹⁰⁴ De Raad van State heeft beslist dat de inwoner het gemeentebestuur niet voorafgaandelijk moet in gebreke stellen.¹⁰⁵ Het is voldoende dat bij het onderzoek van de

⁹⁸ Zie o.m. Cass. 24 november 1988, *RW* 1988-89, 1306; Cass. 10 november 1992, *RW* 1992-93, 989.

⁹⁹ Zie o.m. RvS 27 oktober 1959, nr. 73.343, *Molle*; RvS nr. 26.724, 25 juni 1986, *Terasse*.

¹⁰⁰ Voor een uitgebreid overzicht over de evoluties in de ontvangst van milieuverenigingen in de Raad van State, zie P. LEFRANC, "Over de ontvangst van milieuverenigingen in de Raad van State (overzicht van rechtspraak 1948-2010)", *TMR* 2010, 426-467.

¹⁰¹ Zie o.m. RvS 16 april 1993, nr. 42.594, *Stad Lokeren*, *TMR* 1994, 243; RvS 20 oktober 1995, nr. 55.959, *Van Reusel en Note (Opgrimbie)*, *TBP* 1996, 52, *TMR* 1996, 106, *T.Gem.* 1996, 38, (afkeurende) noot R. VEKEMAN; RvS 20 juni 2002, nr. 108.261, *Gemeente Zedelgem*.

¹⁰² Zie o.m. RvS 14 januari 1993, nr. 41.582, *Gemeente Wijnegem*; RvS 25 april 1996, nr. 59.230, *Gemeente Brakel*, *TMR* 1996, 366.

¹⁰³ Zie o.m. RvS 8 juni 1951, nr. 917, *Maton*; 11 juni 1951, nr. 920, *Legein*; 11 juni 1963, nr. 10.079, *Willems*; 16 maart 1993, nr. 42.296, *nv Huyzentruyt*; 13 juni 2003, nr. 120.608.

¹⁰⁴ RvS 29 maart 2002, nr. 105.340, *Gemeente Maasmechelen*.

¹⁰⁵ RvS 1 februari 1999, nr. 78.465, *Van Reusel en Note (Opgrimbie)*, *RW* 1998-1999, 1216, noot G. MAES.

vordering niet blijkt dat het college van burgemeester en schepenen wél in rechte is opgetreden.

2. HANDHAVING

Handhaving beoogt door toezicht en toepassing van administratief-, straf- en privaatrechtelijke middelen te bereiken dat rechtsregels worden nageleefd. Preventieve handhaving heeft tot doel te voorkomen dat misdrijven worden gepleegd door middel van de dreiging met toepassing van het rechtssysteem. Repressieve handhaving is het gevolg van de effectuering van de sanctiemiddelen bij een inbreuk. De handhavingsinstrumenten betreffen de mogelijkheden die de overheid en de burger hebben om milieuwetgeving te doen naleven.

In de eerste plaats vormt toezicht een cruciaal element in het handhavingsbeleid. Toezicht is het erop toezien of het recht wordt nageleefd. Op voorwaarde dat geen rechten of vrijheden worden geschonden, is het iedereen toegestaan toezicht te houden (door te kijken vanop de openbare weg, mensen aan te spreken, enz.). Dit toezicht kan resulteren in een administratief-, straf- of privaatrechtelijke actie (door een stillegging van de wederrechtelijke activiteiten, het aanspannen van een proces, enz.). Doorgaans bedoelt men met toezicht echter het toezicht uitgeoefend door daartoe belaste ambtenaren (zoals in het Vlaamse Gewest de Afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE) die over bijzondere bevoegdheden beschikken die de burger niet heeft en die een strafrechtelijke opvolging van een door middel van het toezicht vastgestelde misdrijf mogelijk maakt (door bedrijfsgebouwen binnen te gaan, monsters te nemen, proces-verbaal op te stellen, enz.). Soms gebruikt men daarvoor ook de term controle.

Toezicht moet worden onderscheiden van opsporing (zoals in België onder meer door de federale politie), die gericht is op de vaststelling van een strafbaar feit nadat het vermoeden is gerezen dat een strafbaar feit is gepleegd (door een huiszoeking, proces-verbaal op te stellen, enz.). Overigens kunnen zowel het toezicht als de opsporing leiden tot strafvervolgning.

In de praktijk zal iemand die wil dat er wordt optreden tegen een inbreuk op de milieuwetgeving, melding of aangifte doen bij de vermelde personen met het toezicht of de opsporing. Indien men zich persoonlijk benadeeld voelt door de milieuovertreding, dan spreekt men van 'klacht neerleggen'. De bevoegde personen kunnen dan een proces-verbaal opstellen dat de milieuovertreding vaststelt. Dit kan dan leiden tot de toepassing van administratieve en strafsancities, en herstelmaatregelen. Indien de bevoegde instanties onvoldoende optreden, alsook

voor bepaalde vormen van herstel (bv. schadevergoeding), rest de betrokkene niets anders dan zelf te procederen.

Een administratieve (of bestuurlijke) sanctie is een maatregel die door een bestuurlijke overheid (zoals de burgemeester, LNE Afdeling Milieu-inspectie) wordt getroffen om de niet-naleving van een publiekrechtelijk voorschrift te bestraffen. Administratieve sancties zijn onder meer: schorsing of opheffing van een vergunning, het opleggen van een administratieve geldboete, het schorsen of opheffen van een erkenning, het bevel tot stopzetting van illegale activiteiten, de wijziging van de vergunningsvoorwaarden, de ambtshalve verwijdering van afvalstoffen, de ambtshalve vaststelling van een heffing. Ten opzichte van straf- en privaatrechtelijke handhaving heeft bestuurlijke handhaving het voordeel dat onmiddellijk kan worden opgetreden: er is geen tussenkomst van de rechter nodig. Het is aan de rechtsonderhorige om zelf voor de rechter de administratieve sanctie aan te vechten.

Veiligheidsmaatregelen zijn maatregelen die een bestuurlijke overheid kan treffen bij dreigend, ernstig of onmiddellijk gevaar voor de mens of het milieu. Het betreft maatregelen die gericht zijn op het wegnemen of het beperken van de dreiging. Voorbeelden zijn een betredingsverbod rond een vervuilde site of een verbod te exploiteren ten gevolge van een overschrijding van de ozondrempels. Zij kunnen een algemene of individuele draagwijdte hebben.

Nadat een strafbaar feit werd vastgesteld kan het openbaar ministerie (het parket) beslissen tot strafvervolgning, zodat de zaak voor de strafrechter wordt gebracht. De strafrechter kan strafsancities opleggen die beogen de dader van een misdrijf te straffen. Zij vormen als zodanig een reactie op de schuld van de dader. Als strafsancities kunnen vermeld worden: de gevangenisstraf en de geldboete (hoofdsancities), de verbeurdverklaring als straf, het verbod een bepaalde beroepsactiviteit uit te oefenen, de bedrijfssluiting en de openbaarmaking van de uitspraak (bijkomende sancties).

Dikwijls kan de strafrechter naast de strafsancities rechtstreekse (herstel)maatregelen bevelen. Zij zijn er op gericht de negatieve gevolgen van de milieuverstoring veroorzaakt door het misdrijf voor de toekomst of voor het verleden teniet te doen. Voorbeelden zijn de onttrekking aan het verkeer, het herstel in de oorspronkelijke toestand, het verbod de installatie te gebruiken, de aanstelling van een bewindvoerder, de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Andere herstelmaatregelen hebben tot doel een zo juist mogelijk herstel in de toestand waarin het slachtoffer zou gebleven of gekomen zijn, indien de schade niet veroorzaakt zou zijn (bv. de stopzetting van een hinderverwekkende activiteit). Deze soort herstelmaatregelen worden door de rechter bevolen op vordering van het slachtoffer tijdens het strafproces, of later in een burgerlijke procedure. In het

geval dat herstel in natura niet mogelijk is, kan de rechter een geldelijke schadevergoeding toekennen. Hier bevinden wij ons op het domein van het milieuaansprakelijkheidsrecht. Een speciale vorm van herstelmaatregelen zijn saneringsprojecten, waartoe in het kader van een administratief-, straf- of privaatrechtelijke actie kan worden beslist. Met het opleggen van een saneringsproject (bv. inzake geluid) wil men de overtreder er toe brengen, onder toezicht van de bevoegde administratieve overheid, vast te stellen wat moet gedaan worden om de oorzaak van bepaalde inbreuken weg te nemen. In het kader van titel XV “Milieuschade” van het DABM kan de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het Departement LNE overigens ook rechtstreeks herstelmaatregelen opleggen, zonder tussenkomst van de rechter.

Tot slot wordt hier nog ingegaan op de mogelijkheid van een milieustakingsvordering. Door middel van de milieustakingsvordering kan de burgerlijke rechter opleggen een handeling te staken die een inbreuk vormt of een ernstige dreiging voor een inbreuk vormt op de milieuwetgeving (privaatrechtelijke verbodsactie). Dit is geregeld in de Wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu. Door deze wet zijn de mogelijkheden voor private personen en milieuverenigingen (en overheden) om inbreuken op de milieuwetgeving te doen stoppen langs privaatrechtelijke weg, sterk uitgebreid.

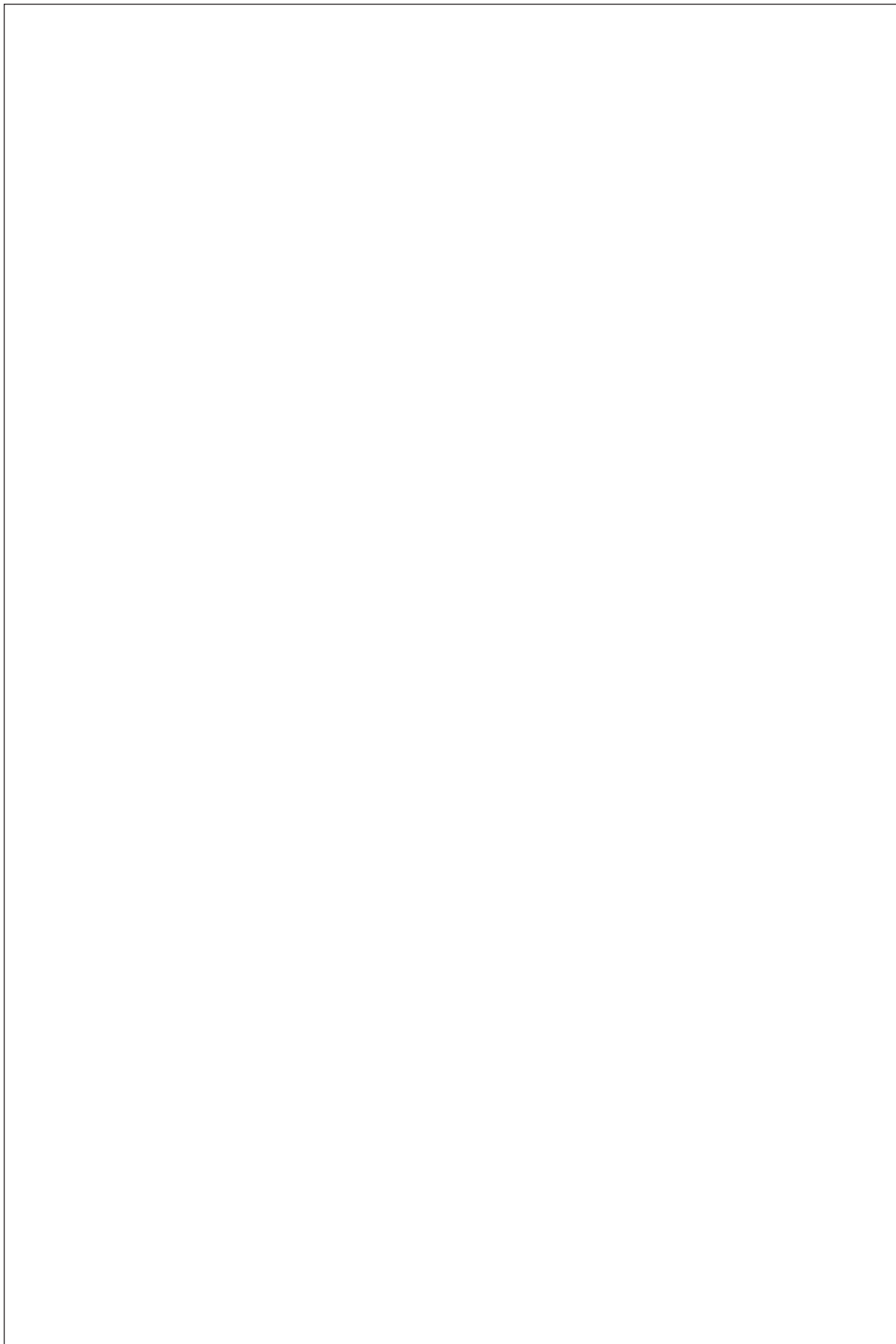
De Wet van 12 januari 1993 bepaalt dat de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg de staking kan bevelen van overtredingen van de milieuwetgeving of maatregelen kan opleggen om dreigende inbreuken op de milieuwetgeving en schade aan het milieu door dergelijke inbreuken te voorkomen. Met de milieuwetgeving wordt bedoeld, niet alleen milieuhygiëne-, maar ook natuurbehouds- en ruimtelijke ordeningswetgeving. De vordering kan worden ingesteld door de procureur des Konings, iedere administratieve overheid (bv. de gemeente, de provincie of de Vlaamse Milieumaatschappij) en milieuverenigingen opgericht in de vorm van een vzw die tenminste drie jaar zijn opgericht en actief zijn en die statutair de bescherming van het leefmilieu tot doel hebben. Ook het behoud van natuur- en landschapswaarden moet onder de bescherming van het leefmilieu worden gerekend. De wet is een reactie van de wetgever op de Eikendael-rechtspraak geweest. Op die manier heeft de wetgever het probleem van het eigen belang opgelost, tenminste voor wat betreft het doen stopzetten van inbreuken op de milieuwetgeving.

Doordat een inwoner op basis van artikel 194 van het Gemeentedecreet onder bepaalde voorwaarden in geval de gemeente niet optreedt ter vrijwaring van haar belangen, zelf in naam van de gemeente naar de rechter kan stappen, en een gemeente van de Wet op het vorderingsrecht kan gebruik maken, ontstaat tevens een actio popularis ten behoeve van de milieubescherming.

Van de Wet op het vorderingsrecht wordt meer en meer gebruik gemaakt, niet alleen door milieuverenigingen maar ook door private personen.¹⁰⁶ Maar tevens voor wat betreft de mogelijkheden om het herstel te vorderen, is de Wet op het vorderingsrecht van groot belang. De staking van een inbreuk en het voorkomen van verdere schade, kan immers neerkomen op het herstel van de onrechtmatige situatie, bv. door de afbraak van een wederrechtelijk opgetrokken en instandgehouden gebouw, zoals werd bevestigd door het Hof van Cassatie.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Voor een overzicht van recente rechtspraak van het Hof van Cassatie in dit verband, zie M. MELIS, "Recente rechtspraak van het Hof van Cassatie inzake milieustakingsvordering en toegang tot de rechter voor verenigingen", *Milieu- en Energierecht* 2008, 274-281.

¹⁰⁷ Cass. 8 november 1996, *TMR* 1997, 30, *RW* 1996-97, 1256.



HOOFDSTUK 5

FUNDAMENTEN VAN DE BELGISCHE RECHTSORDENING

1. RECHT OP DE BESCHERMING VAN EEN GEZOND LEEFMILIEU

1.1. SOCIAAL-ECONOMISCH GRONDRECHT

De Belgische grondwetgever heeft er in 1994 voor geopteerd het recht op de bescherming van een gezond milieu vast te leggen in artikel 23 van de Grondwet, dat bepaalt:

“Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de [ordonnantie], rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid: (...)

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu; (...)”

Het grondrecht op de bescherming van een gezond leefmilieu wordt niet opgevat als een klassiek grondrecht maar als een sociaal-economisch grondrecht. Er staat niet: recht op een gezond leefmilieu, met andere woorden door de omstandige formulering in de Grondwet wordt het recht van de burger in wezen herleid tot een zorgplicht van de overheid, in het bijzonder van de wetgevende macht. De hogere rechtspraak wijst unaniem af dat in deze grondwetsbepaling een subjectief recht wordt erkend, dat voor de rechter kan worden afgedwongen.¹⁰⁸ In België geldt geen grondwettelijke milieuzorgplicht, ofschoon in de Grondwet wel wordt verwezen naar de met de grondrechten “overeenkomstige plichten”.

Ook andere grondrechten dan het grondrecht inzake milieubescherming kunnen van belang zijn, zoals het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, gewaarborgd door artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de

¹⁰⁸ Zie o.m. RvS 5 oktober 1994, nr. 49.440, Gregoire, Gerard en Tornincasa, *JT* 1995, 107; RvS 3 juli 1995, nr. 54.196, Beerts; Brussel 24 februari 1997, *JLMB* 1997, 332, *TROS* 1997, 363; Brussel 15 mei 1997, *Amén*. 1997, 321.

Rechten van de Mens. Zo werd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat ernstige schade aan het milieu onder bepaalde omstandigheden een inbreuk kan uitmaken op het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, gewaarborgd door artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens, omdat zij het welzijn van personen raken en hen kunnen beroven van het genot van hun woonst.

1.2. STANDSTILL-EFFECT

Het Belgisch grondrecht op de bescherming van een gezond leefmilieu heeft de positieve gevolgen die kleven aan de formulering van een sociaal-economisch grondrecht en die hoger werden uiteengezet. Bovendien kan er een standstill-effect aan worden toegeschreven, met name dat het beschermingsniveau niet mag afgebouwd worden onder het niveau dat gold op 31 januari 1994, wanneer de desbetreffende grondwetsbepaling werd afgekondigd.

Dit houdt vooreerst in dat de feitelijk toestand van het milieu niet slechter mag worden. Dit komt onder meer tot uiting in twee zaken waarin buurtbewoners opkwamen tegen een bouwvergunning voor een hoogspanningslijn respectievelijk een gsm-mast.¹⁰⁹ De Raad van State oordeelde dat het mogelijke gezondheidsrisico, dat een bedreiging vormde van hun in artikel 23 van de Grondwet neergelegde milieugrondrecht, voor de buurtbewoners een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel vormde. Op die manier paste de Raad van State impliciet het voorzorgsbeginsel toe, want het bewijs voor dat gezondheidsrisico konden verzoekende partijen door de wetenschappelijke onzekerheid niet leveren. Het laatstgenoemde arrest is daarbij zeer verregaand vermits de Raad van State uit het mogelijke gezondheidsrisico afleidt dat “niet vaststaat dat de installatie verenigbaar is met de woonfunctie”, en aldus de bouwvergunning schorst.

Er moet niet uitsluitend naar de feitelijke toestand van het milieu worden gekeken. Nieuwe milieuwetgeving moet ook worden vergeleken met de toen bestaande milieuwetgeving. Een versoepeling van de milieuwetgeving die ertoe leidt dat het beschermingsniveau in het betrokken domein globaal gezien achteruitgaat, wordt onaanvaardbaar geacht in het licht van artikel 23 van de Grondwet. Ook de Raad van State heeft deze redenering herhaalde malen toegepast in enkele zaken omtrent het circuit van Terlamen-Zolder.¹¹⁰

¹⁰⁹ RvS 20 augustus 1999, nr. 82.130, Venter, *Amén*. 1999-2000, 35, noot N. DE SADELEER; RvS 6 maart 2000, nr. 85.836, Baeten en Moreale.

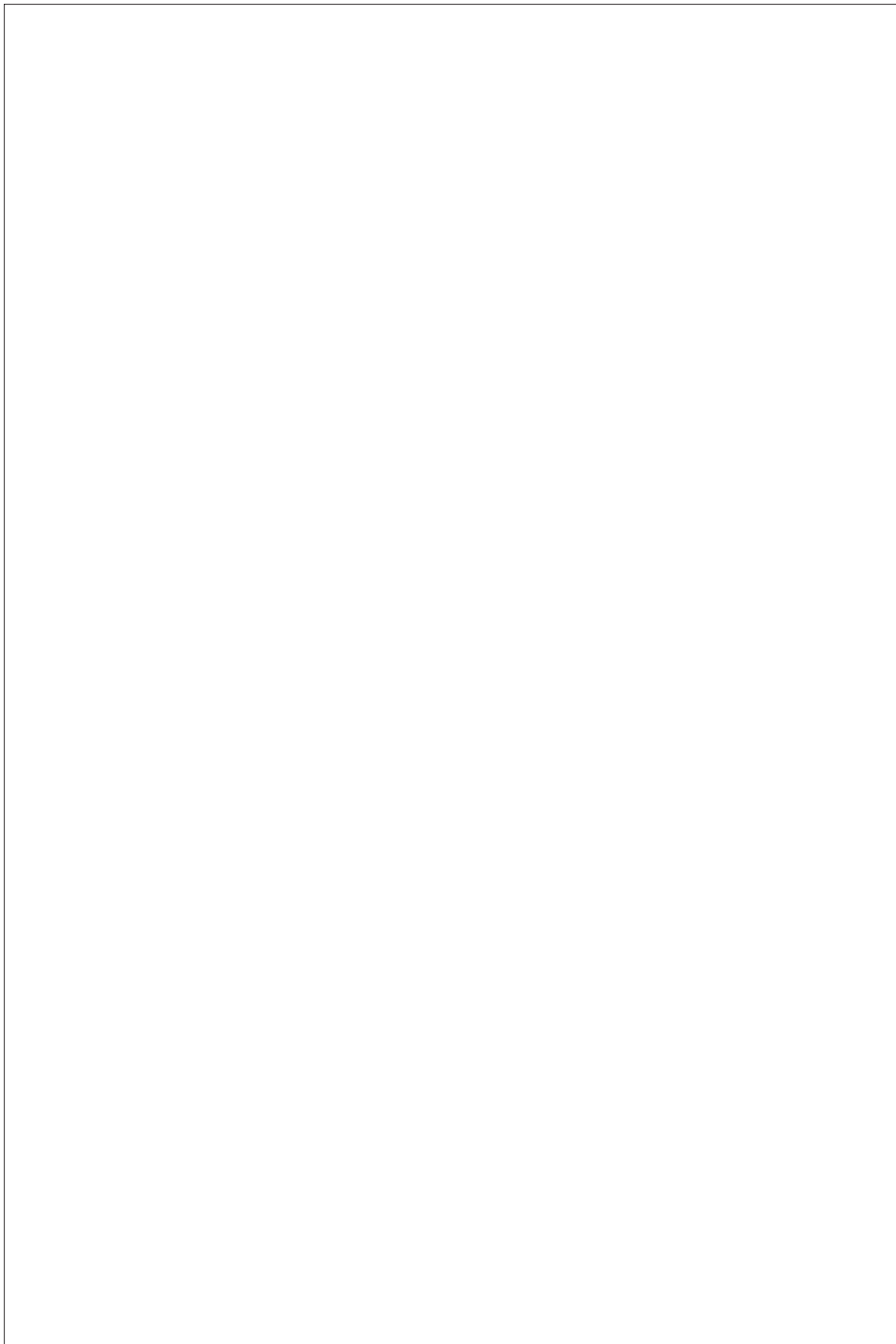
¹¹⁰ Zie voor een uitgebreide bespreking van deze rechtspraak K. MERTENS en B. VANHEUSDEN, “De (procedure)slag om Terlamen. Over het belang van het (tijdig) aanvechten van een besluit, zelfs als het intussen gewijzigd is, en over de ruime invulling van het standstill-beginsel”, (noot bij RvS 26 maart 2009, nr. 191.922), *Tijdschrift voor Bouwrecht en Onroerend Goed* 2010, 59-66.

2. STREVEN NAAR DUURZAME ONTWIKKELING

Op 25 april 2007 werd een nieuwe titel Ibis ingevoegd in de Grondwet: Algemene beleidsdoelstellingen van het federale België, de gemeenschappen en de gewesten. Deze titel bevat één artikel, meer bepaald artikel 7*bis*. Dat luidt als volgt: “Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieu-gebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties”. Het streven naar een duurzame ontwikkeling is op die manier ook juridisch verankerd in de Grondwet.

Hoewel artikel 7*bis* van de Grondwet niet behoort tot de artikelen waaraan het Grondwettelijk Hof wetten, decreten en ordonnanties kan toetsen, heeft het Hof in een arrest van 18 mei 2011 toch gesteld dat het bij de toetsing aan andere grondwetsbepalingen waarvoor het wel bevoegd is, rekening kan houden met artikel 7*bis*.¹¹¹

¹¹¹ GwH 18 mei 2011, nr. 75/2011.



HOOFDSTUK 6

DOELSTELLINGEN EN BEGINSELEN VAN HET MILIEUBELEID

1. DOELSTELLINGEN VAN HET MILIEUBELEID

In het Vlaamse Gewest zijn de doelstellingen van het milieubeleid neergelegd in artikel 1.2.1. §1 van het DABM:

“Ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties heeft het milieubeleid tot doel:

- het beheer van het milieu door de duurzame aanwending van de grondstoffen en de natuur;
- de bescherming, tegen verontreiniging en onttrekking, van mens en milieu, en in het bijzonder van de ecosystemen die van belang zijn voor de werking van de biosfeer en die betrekking hebben op de voedselvoorziening, de gezondheid en de andere aspecten van het menselijk leven;
- het natuurbehoud en de bevordering van de biologische en landschappelijke diversiteit, met name door de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke habitats, ecosystemen en landschappen met ecologische waarde en het behoud van de wilde soorten, in het bijzonder van die welke bedreigd, kwetsbaar, zeldzaam of endemisch zijn.”

Daarbij wordt de term “milieu” gedefinieerd als “de atmosfeer, de bodem, het water, de flora, de fauna en overige organismen andere dan de mens, de ecosystemen, de landschappen en het klimaat”. Met deze ruime definitie heeft men de nadruk willen leggen op de integrale aanpak van de milieuproblematiek. Het begrip “onttrekking” wordt gedefinieerd als “de wegname door de mens van bodem, water, lucht of licht, die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden”.

Dit alles houdt in dat het milieubeleid ruim wordt opgevat en zich heeft ingeschreven in het streven naar een duurzame ontwikkeling. Naast in de Grondwet is het streven naar een duurzame ontwikkeling op federaal vlak wel uitdrukkelijk opgenomen in de Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling. Op federaal vlak zijn anderzijds wel de doelstellingen van het milieubeleid niet op algemene wijze terug te vinden.

De vastlegging van doelstellingen van het milieubeleid in een decreet heeft onder meer een richtinggevende functie voor het beleid en een interpretatieve werking. Ook wordt de samenhang in het beleid erdoor bevorderd. Niet onbelangrijk in dat verband is dat een explicitering van doelstellingen, door de werking van het integratiebeginsel, bijdraagt tot de integratie van milieuoverwegingen in het beleid in overige sectoren. Bovendien is de uitvoerende macht gebonden aan de doelstellingen.

2. BEGINSELEN VAN HET MILIEUBELEID

Ook de beginselen van het Vlaamse milieubeleid zijn terug te vinden in het DABM. Zo stelt artikel 1.2.1. § 2 DABM: “Op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten streeft het milieubeleid naar een hoog beschermingsniveau. Het berust onder meer op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het standstill-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt”. Voor een inhoudelijke bespreking van deze beginselen wordt verwezen naar de bespreking van de beginselen in het deel Europees milieurecht. Net zoals in het VWEU, worden ook in het DABM de beginselen van het milieubeleid niet gedefinieerd, zodat zij zich richten tot de overheid.

Verder geeft het DABM in artikel 1.2.1. § 3 uiting aan het integratiebeginsel: “De in § 1 en § 2 bepaalde doelstellingen en beginselen moeten in het bepalen en uitvoeren van het beleid van het Vlaamse Gewest op andere gebieden worden geïntegreerd”. Tevens bevat hetzelfde artikel een bepaling die het spiegelbeeld vormt van het integratiebeginsel: “Bij de uitvoering van het beleid wordt rekening gehouden met de sociaal-economische aspecten, de internationale dimensie en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens”. Men bemerke dat “bij de uitvoering van het beleid” minder ruim is dan “bij het bepalen en het uitvoeren van het beleid” en dat “rekening houden met” minder ver gaat dan “berusten op”.

Daarnaast worden meer en meer milieubeleidsbeginselen opgenomen in andere Vlaamse decreten en besluiten. Zo vermeldt het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu in artikel 8 het standstill-beginsel. Ook het Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Vlarem II) duidt in artikel 5.60.2 derde lid het standstill-beginsel aan als een te respecteren milieubeleidsbeginsel. Daarnaast staan verscheidene beginselen ook opgesomd in het Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid. Het Decreet Integraal Waterbeleid voegt zelfs nog enkele beginselen toe aan het lijstje van het DABM.

Een belangrijk verschil met het DABM, en andere milieuregelgeving waarin bepaalde beginselen staan, is echter dat het Decreet Integraal Waterbeleid ook een definitie geeft van die milieubeleidsbeginselen. De definiëring van deze beginselen komt tegemoet aan de rechtszekerheid, nu de inhoudelijke betekenis ervan decretaal wordt vastgelegd.

Ook op het federale niveau zijn milieubeleidsbeginselen geformuleerd. Specifiek voor wat betreft de bescherming van het mariene milieu, bepaalt artikel 4 van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België de belangrijkste beginselen en definieert ze ook. De opgenomen beginselen zijn het voorzorgsbeginsel, het beginsel van het preventief handelen, het beginsel van het duurzaam beheer, het beginsel dat de vervuiler betaalt en het herstelbeginsel. Ze richten zich niet alleen tot de overheid maar tot alle gebruikers van de zeegebieden. De draagwijdte ervan blijft echter beperkt tot het mariene milieu.

In de rechtsleer en de rechtspraak is reeds heel wat gediscussieerd over de juridische draagwijdte van wettelijk, decretaal of verdragsrechtelijk vastgelegde milieubeleidsbeginselen. Voor wat de milieubeleidsbeginselen in het DABM betreft, stelt de Memorie van Toelichting hieromtrent: “De opname van deze beginselen in een verbindende juridische tekst heeft tot gevolg dat het rechtsbeginselen worden. De Vlaamse Regering en de ondergeschikte besturen dienen er in hun beleid terdege rekening mee te houden. Overeenkomstig artikel 107 van de Grondwet, respectievelijk artikel 14 van de Wet op de Raad van State, komen deze rechtsbeginselen voor rechterlijke toetsing in aanmerking. Aangezien de beginselen zelf vrij algemeen zijn en de rechterlijke toetsing marginaal is, zullen enkel zeer duidelijke (“kennelijke”) schendingen van deze beginselen door de rechter gesanctioneerd worden, daar waar de politieke controle uiteraard verdergaand is”. De rechtspraak evolueert alvast in een richting waarbij het optreden van de Vlaamse overheden inderdaad wordt geëvalueerd op basis van hun conformiteit met de voormelde beginselen, en meer in het bijzonder wat betreft de verzoenbaarheid met het voorzorgsbeginsel.¹¹² Wel moet worden aangenomen dat, in het licht van hun karakter als beleidsbeginselen, door een beroep op en met inachtnaam van het proportionaliteitsbeginsel, afwijkingen van de beginselen van het milieubeleid gerechtvaardigd kunnen worden. Tevens richten de beginselen van het

¹¹² Zie hieromtrent o.m. N. DE SADELEER, “Het voorzorgsbeginsel: een stille revolutie”, *TMR* 1999, 82-99; I. LARMUSEAU, “Het voorzorgsbeginsel geïntroduceerd in de Belgische rechtspraak: zoveel hoofden, zoveel zinnen?”, *TMR* 2000, 24-32; I. LARMUSEAU, “The Precautionary Principle introduced in Belgian Jurisprudence: the need for consistency”, *EELR* 2000, 40-47; L. LAVRYSEN, “The Precautionary Principle in Belgian Jurisprudence: unknown, unloved?”, *EELR* 1998, 75-82; J. VAN HEULE, “Een Europese invulling van het voorzorgsbeginsel”, *Milieu- en Energierecht* 2000, 84-91.

Vlaamse milieubeleid zich alleen tot de overheid en niet tot de burger. Vandaar ook dat men spreekt van beginselen van het milieubeleid.

De rechtspraak heeft zich vooral moeten buigen over de juridische draagwijdte van het voorzorgsbeginsel. In de zaken van de afvalverbrandingsoven te Drogenbos stond een verzoek tot schorsing van de milieuvergunning voor de oprichting van een nieuwe afvalverbrandingsoven te Drogenbos door de cv VLABRAVER ter discussie. De Raad van State toonde nog twijfels over de afdwingbaarheid van het voorzorgsbeginsel als toetssteen voor een milieuvergunning.¹¹³ De voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen daarentegen beval in de zaak van de afvalverbrandingsoven te Wilrijk de stillegging van de oven, dit in een milieustakingsvordering, op basis van een schending van het “preventie- of voorzorgsbeginsel” door de cvba ISVAG, onder meer omdat een voorheen opgelegd dioxine-blootstellingsonderzoek niet had plaatsgevonden. De rechter verwees evenwel niet naar het DABM. In beroep werd de milieustakingsvordering door het Hof van Beroep ongegrond verklaard, waarbij de rechters er terecht op hebben gewezen dat de beginselen van het milieubeleid zich niet richten tot de burger doch uitsluitend tot de overheid.¹¹⁴ Ook de Raad van State heeft o.m. in de zaken van het circuit van Terlamen-Zolder erkend dat de uitvoerende macht gebonden is door de in het DABM neergelegde beginselen.¹¹⁵ Voorts zijn er ook nog gelijkaardige arresten van de Raad over hoogspanningslijnen en gsm-masten geweest (cf. supra). Deze zijn in een arrest van 18 januari 2010 nog eens bevestigd.¹¹⁶ Hierin stelde de Raad van State met betrekking tot de vergunning voor een gsm-mast “dat de vergunningverlenende overheid (...) in concreto moet nagaan of de elektromagnetische straling geen onaanvaardbaar risico voor de gezondheid zou opleveren”. In dezelfde lijn ligt een vonnis van de vrederechter van Oostende over een door twee bewoners van een dakappartement ingestelde vordering tot vernietiging van een beslissing van de algemene vergadering van mede-eigenaars tot het toelaten van vier gsm-masten op het dak van het appartement.¹¹⁷ De vrederechter wees de vordering toe onder meer omdat de beslissing onrechtmatig werd bevonden daar niet bewezen was dat de straling voor de eisers ongevaarlijk was, dit zonder te verwijzen naar het milieugrondrecht van artikel 23 van de Grondwet. De vrederechter maakte een impliciete toepassing van het voorzorgsbeginsel ten aanzien van een algemene vergadering van mede-eigenaars, nochtans geen overheidsinstantie.

¹¹³ Zie o.m. RvS 25 januari 1999, nr. 78.340, Dekeyser; RvS 25 januari 1999, nr. 78.341, De Lee-
ner.

¹¹⁴ Antwerpen 11 oktober 1999, *TMR* 2000, 52.

¹¹⁵ Zie o.m. RvS 26 maart 2009, nr. 191.922, *Tijdschrift voor Bouwrecht en Onroerend Goed* 2010,
59, noot K. MERTENS en B. VANHEUSDEN.

¹¹⁶ RvS 18 januari 2010, nr. 199.621.

¹¹⁷ Vred. Oostende 29 juni 2000, *AJT* 2000-01, 197, noot P. DE SMEDT.

3. MILIEUPLANNING

Milieuplanning is vanaf de jaren tachtig en negentig als nieuw aandachtspunt in het milieubeleid naar voor getreden. Artikel 2.1.1. DABM verstaat onder milieuplanning het geheel van activiteiten die erop gericht zijn samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen inzake het milieu. Het DABM voorziet daarmee in integrale milieuplanning i.p.v. sectorale planning. Nog vóór het DABM werd vooral met het in 1990 uitgebrachte MINA-plan 90-95 een eerste aanzet gegeven tot milieuplanning. Enige binding ging er niet van uit; het MINA-plan 90-95 was zelfs niet eens goedgekeurd door de Vlaamse regering. Juist het ontbreken van een juridische basis voor de milieuplanning bracht de Vlaamse regering ertoe hiervoor een decretale basis te voorzien in het DABM.

Milieuplanning kan, steeds volgens de bepalingen van het DABM, worden uitgebouwd op drie niveaus: het gewest, de provincies en de gemeenten. Alleen op het gewestelijk niveau is milieuplanning ook werkelijk een verplichting. Wel voorzien de artikelen 2.1.18. § 4 en 2.1.24. § 2 in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om, na evaluatie van de vrijwillige uitvoering, te besluiten dat de provincies en gemeenten verplicht zijn een milieubeleidsplan op te stellen, vanaf een datum die ze zelf bepaalt.

Op gewestelijk niveau omvat milieuplanning de opstelling van drie documenten:

- 1° een tweejaarlijks milieurapport;
- 2° een vijfjaarlijks milieubeleidsplan; en
- 3° een jaarlijks milieujaarprogramma.

Het milieurapport heeft een informatieve functie. De VMM speelt bij de opmaak een sleutelrol. Het milieubeleidsplan is een strategisch plan dat de belangrijkste beleidskeuzen voor het milieubeleid voor de middellange termijn van vijf jaar bevat, tegen de achtergrond van een visie voor de lange termijn. Het plan bevat de hoofdlijnen van het milieubeleid dat door het Vlaamse Gewest dient te worden gevoerd. Het bevat ook een actieplan. Op 27 mei 2011 heeft de Vlaamse regering het Milieubeleidsplan 2011-2015 goedgekeurd. Het milieujaarprogramma bepaalt de voor het komende jaar concreet te nemen maatregelen en de door de Vlaamse overheid daartoe te reserveren begrotingsmiddelen. Het is dus een operationeel plan dat keuzes maakt ten behoeve van de uitvoering op korte termijn. Het vormt een herkenbaar onderdeel van de begroting en sluit er inhoudelijk bij aan. Het milieubeleidsplan en milieujaarprogramma worden vastgesteld door de Vlaamse regering. De procedure voor het milieubeleidsplan voorziet in de opmaak door een planningsteam, met onder meer een openbaar onderzoek en een advies van de SERV en de Minaraad. De totstandkoming en de inhoud van deze diverse

plandocumenten worden verder nauwkeurig omschreven in het DABM. Er wordt daarbij steeds veel aandacht gegeven aan inspraak.

Op provinciaal en gemeentelijk niveau kunnen eveneens milieubeleidsplannen en milieujaarprogramma's worden opgesteld. Alle provincies hebben intussen minstens een milieubeleidsplan. Een algemene regel: de bepalingen van een lager milieubeleidsplan mogen nooit afwijken van de bindende bepalingen van een hoger plan.

Voor de overheid zijn de bepalingen van het milieubeleidsplan op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die als bindend zijn aangeduid. De als bindend aangeduide bepalingen van een hoger milieubeleidsplan zijn bindend voor de lagere niveaus, zodat er een hiërarchie van de milieubeleidsplannen op de drie niveaus is. Het milieubeleidsplan en het milieujaarprogramma zijn niet bindend voor de burger.

Ook op federaal niveau is er milieuplanning, via de Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Volgens deze wet stelt de Koning na een parlementair debat en met het georganiseerde middenveld de federale beleidsvisie op lange termijn inzake duurzame ontwikkeling, hierna "de langetermijnvisie" genoemd, vast bij een besluit. De langetermijnvisie omvat de langetermijndoelstellingen die de federale regering nastreeft in het door haar gevoerde beleid. Ze staat boven de door deze wet ingestelde cyclus van federale plannen en rapporten inzake duurzame ontwikkeling. Ook voorziet de wet in de opmaak om de vijf jaar (voorheen om de vier jaar) van een federaal plan inzake duurzame ontwikkeling. Het eerste federaal plan liep voor de periode 2000-2004, het tweede voor de periode 2004-2008. Sindsdien is men niet verder gekomen dan een ontwerp voor een nieuw plan voor de periode 2009-2012. Nadien is er nog bepaald dat het volgend federaal plan in werking zou treden op 1 januari 2010 en buiten werking op 31 december 2014, maar dat is voorlopig nog niet gebeurd. Daarnaast moet het Federaal Planbureau tussentijds ook een federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling opstellen (voorheen om de twee jaar). Dit rapport heeft een functie analoog aan het Vlaamse milieurapport. In 1999 zag het eerste federaal rapport het licht, in 2009 het vijfde en voorlopig laatste. De wet bevat geen bepalingen die de juridische draagwijdte van het federaal rapport en het federaal plan regelen. Zij moeten dus geacht worden een louter indicatief karakter te hebben.

Tot slot spelen ook de regeringsverklaringen en de beleidsbrieven (federaal) en de beleidsnota's (Vlaams) bij de start van een nieuwe regering een belangrijke rol voor de planning van het milieubeleid. Ook deze hebben een louter indicatief karakter.

HOOFDSTUK 7

MATERIEEL MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST

1. DUURZAME ONTWIKKELING

De laatste jaren is er heel wat regelgeving bijgekomen over duurzame ontwikkeling, of regelgeving waarin verwezen wordt naar (het streven naar) duurzame ontwikkeling.

Op federaal niveau werd reeds de Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling vermeld. Deze wet moet het streven naar een duurzame ontwikkeling moet bevorderen. De wet beoogt de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. “Duurzame ontwikkeling” wordt als volgt gedefinieerd: “de ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in het gedrang te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Haar verwezenlijking vergt een veranderingsproces waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele structuren worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften” (art. 2, 1°). De wet tracht via beleidsplanning te komen tot een planmatig en geïntegreerd beleid inzake duurzame ontwikkeling, zoals hoger werd besproken. De wet geeft nauwelijks inhoudelijke oriëntaties voor de diverse beleidssectoren.

Sinds een wetswijziging van 30 juli 2010 is in deze wet wel een zogenaamde “duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling” (DOEB) ingevoegd. Deze is in werking vanaf 1 oktober 2011. De DOEB houdt in dat voorontwerpen van wet, ontwerpen van koninklijke besluiten en voorstellen van beslissing onderworpen aan de goedkeuring van de Ministerraad, onderworpen worden aan een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzakelijkheid van de uitvoering van een effectbeoordeling. Een effectbeoordeling vindt plaats indien het voorafgaand onderzoek het vereist. De Koning moet de inhoud en het verloop van het voorafgaand onderzoek en de effectbeoordeling vaststellen.

Ook op Vlaams niveau bestaat er een algemeen Decreet van 18 juli 2008 ter bevordering van duurzame ontwikkeling. Dit decreet definieert “duurzame ontwikkeling” als volgt: “een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden tot behoeftievoorziening van toekomstige generaties in gevaar te brengen, waarbij aandacht gegeven wordt aan de integratie van en de synergie tussen de sociale, de ecologische en de economische dimensie, en waarvan de realisatie een veranderingsproces vergt waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften”. Op basis van het decreet moet elke nieuwe legislatuur een Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling opgesteld worden. De strategie wordt bepaald in een strategienota. Deze strategienota bevat in het bijzonder:

- 1° een evaluatie van de uitvoering van de Vlaamse strategienota goedgekeurd in de vorige parlementaire legislatuur;
- 2° een analyse van de huidige situatie, de verwachte maatschappelijke ontwikkelingen, trends en risico's inzake duurzame ontwikkeling;
- 3° de langetermijnvisie en -doelstellingen voor het te volgen beleid op het vlak van duurzame ontwikkeling;
- 4° de operationele kortetermijndoelstellingen en de prioritaire beleidsopties en acties voor de regeerperiode. (art. 5)

De eerste strategie werd in 2006 goedgekeurd. De Vlaamse regering keurde op 29 april 2011 de tweede strategie goed.

Voorts is het aspect van duurzaamheid op Vlaams niveau aanwezig in de doelstellingenformulering in het DABM, zoals hoger werd uiteengezet. Ook bijvoorbeeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) wordt er expliciet naar duurzame ontwikkeling verwezen. Ingevolge artikel 1.1.4. VCRO is de ruimtelijke ordening gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

2. TOEGANG TOT MILIEU-INFORMATIE

Om tegemoet te komen aan het Verdrag van Aarhus en in het bijzonder de Europese Richtlijn 2003/4/EG werd, op federaal niveau de Wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie goedgekeurd. De wet is van toepassing op milieu-instanties, zijnde: a) een rechtspersoon of een orgaan opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, een decreet of een ordonnantie; b) een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot leefmilieu; c) een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent. De wet voegt eraan toe dat het moet gaan om milieu-instanties waarvan de organisatie en de werking worden geregeld door de federale overheid of die onder hun toezicht staan.

De wet bevat uitgebreide bepalingen over zowel de passieve als de actieve openbaarheid, evenals een aantal uitzonderingen op de openbaarheid. De wet bepaalt ook dat er een specifieke federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie wordt opgericht. De Beroepscommissie en de Raad van State hebben, in een zaak met betrekking tot een weigering van het NIRAS (Nationale Instelling voor Radioactief Afval en de verrijkte Splijtstoffen) om inzage te geven in haar tweede vijfjaarlijks rapport (periode 2004-2007) over de analyse van potentiële nucleaire passiva verbonden aan de nucleaire installaties en sites die radioactieve stoffen bevatten, reeds duidelijk gemaakt dat de uitzonderingen in de wet restrictief moeten worden geïnterpreteerd.¹¹⁸

Op het Vlaamse niveau werd, in vervanging van vroegere wetgeving, het Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur aangenomen. Het decreet heeft een ruimer toepassingsgebied dan louter milieu-informatie, maar heel wat bepalingen zijn wel specifiek aan de toegang tot milieu-informatie gewijd.

Het decreet van 26 maart 2004 heeft tot doel de passieve en de actieve openbaarheid van bestuur uit te werken. Het heeft een ruim toepassingsgebied, dat verder gaat dan 'overheden' in de strikte zin (bv. naast gemeenten, valt ook de OVAM er onder). Inzake passieve openbaarheid zijn de instanties in beginsel verplicht aan eenieder de erom verzoekt de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen, er uitleg over te verschaffen of er een afschrift van te

¹¹⁸ RvS 14 april 2009, nr. 192.371. Voor een bespreking, zie F. SCHRAM, "De Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie: een kennismaking naar aanleiding van een arrest van de Raad van State", *Bbb* 2008, 331-344.

overhandigen. Heel wat bepalingen van het decreet gaan over de uitzonderingen daarop (zoals het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, enz.). Slechts als een instantie van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de belangen, die in de uitzonderingen worden genoemd, mag zij de aanvraag weigeren. Het decreet regelt ook de aanvraagprocedure. In beginsel moet geen ‘belang’ worden aangetoond bij de aanvraag en wordt zij gericht tot de instantie die over de informatie beschikt. In beginsel moet binnen 15 dagen worden geantwoord op de aanvraag, en moet in positief geval de beslissing tot inwilliging zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen 30 dagen worden uitgevoerd. Tevens is er een administratieve beroepsprocedure.

Inzake actieve openbaarheid wordt onder meer de verplichting opgelegd dat milieu-informatie op een actieve, systematische en transparante wijze onder de bevolking of de betrokken doelgroepen moet worden verspreid en toegankelijk gemaakt. Ook moeten in beslissingen met individuele strekking die beogen rechtsgevolgen te hebben, de beroepsmogelijkheden en de modaliteiten van het beroep vermeld worden. Bij ontstentenis daarvan neemt de termijn voor het indienen van het beroep geen aanvang.

3. MILIEUKWALITEITSNORMEN

3.1. SITUERING, BEGRIPPEN EN DOELSTELLINGEN

Milieukwaliteitsnormen zijn een belangrijk besluitvormingsinstrument in het milieubeleid. Milieukwaliteitsnormen bepalen aan welke kwaliteitseisen de onderdelen van het milieu moeten voldoen binnen de termijnen die de Vlaamse regering bepaalt. In de praktijk bepalen zij maximaal toelaatbare hoeveelheden verontreinigingsfactoren in de diverse componenten van ons milieu. Daarnaast kunnen zij ook aangeven welke natuurlijke of ander elementen in het milieu aanwezig moeten zijn met het oog op de bescherming van de ecosystemen en de bevordering van de biologische diversiteit.

Het decretaal kader voor de milieukwaliteitsnormen wordt gevormd door het hoofdstuk milieukwaliteitsnormen in titel II van het DABM. De milieukwaliteitsnormen worden opgesteld door de Vlaamse regering. De vastgestelde milieukwaliteitsnormen voor de diverse milieucompartimenten vindt men voornamelijk in het Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Vlarem II). Dit uitvoeringsbesluit werd evenwel niet genomen in uitvoering van het voormeld decreet, want het was ten tijde van het opstellen van het ontwerp nog niet totstandgekomen. Wel werd

meestal reeds rekening gehouden met wat in het decreet zou staan. Toch worden onder meer soms bepaalde termen in een van het decreet afwijkende betekenis gebruikt.

3.2. WIJZE VAN VASTSTELLING VAN MILIEUKWALITEITSNORMEN

Het decreet verplicht de Vlaamse regering volgens een bepaalde procedure milieukwaliteitsnormen vast te stellen en de termijn aan te geven waarbinnen zij in acht moeten worden genomen. Het gaat om milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewateren, lucht, bodem, grondwater en geluidshinder. Elk ontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van milieukwaliteitsnormen wordt voor advies voorgelegd aan de Minaraad en de SERV, met het oog op de democratisering van de besluitvorming. Wanneer de Vlaamse regering voornemens is bijzondere milieukwaliteitsnormen vast te stellen voor grensgebieden, geldt een overlegverplichting met de bevoegde autoriteiten van die staten of gewesten.

3.3. SOORTEN MILIEUKWALITEITSNORMEN EN HUN JURIDISCHE DRAAGWIJDTE

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen basismilieukwaliteitsnormen en bijzondere milieukwaliteitsnormen. Basismilieukwaliteitsnormen bepalen de kwaliteitseisen waaraan het betrokken onderdeel van het milieu (water, bodem, lucht, ...) in heel het Vlaamse Gewest moet voldoen. Bijzondere milieukwaliteitsnormen bepalen de kwaliteitseisen waaraan het betrokken onderdeel van het milieu moet voldoen in gebieden die bijzondere bescherming behoeven (natuurof reservaatgebieden, ...). Een algemene regel: wanneer voor een bepaald gebied zowel basismilieukwaliteitsnormen als bijzondere milieukwaliteitsnormen van toepassing zijn, geldt steeds de strengste milieukwaliteitsnorm.

De milieukwaliteitsnormen kunnen worden vastgesteld in de vorm van grenswaarden en richtwaarden. Grenswaarden mogen, behoudens in geval van overmacht, niet worden overschreden. Zij geven als het ware een gevaardrempel aan. Het erdoor beschermd belang kan verschillend zijn (bv. de menselijke gezondheid, bepaalde teelten). Zo zal de overheid geen vergunning mogen afleveren die tot gevolg heeft dat grenswaarden overschreden worden. Bij (dreigende) overschrijding moet de overheid bepaalde veiligheidsmaatregelen treffen. Richtwaarden zijn minder ingrijpend. Richtwaarden bepalen het milieukwaliteitsniveau dat zoveel mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd. De overschrijding ervan hoeft geen aanleiding te geven tot het nemen van veiligheidsmaatregelen en in bepaalde gevallen zal toch een vergunning kunnen afgeleverd worden die tot

gevolg heeft dat richtwaarden overschreden worden (bv. omdat men zicht heeft op vermindering van de achtergrondvervuiling in de nabije toekomst ingevolge saneringswerken of maatregelen naar andere bronnen toe). Naast grenswaarden en richtwaarden wordt in Vlarem II ook soms gesproken van streefwaarden. Streefwaarden bepalen het milieukwaliteitsniveau waarbij geen nadelige effecten te verwachten zijn. Zij geven aan welke milieukwaliteit op (lange) termijn moet worden gerealiseerd en zij hebben een programmatische strekking.

Met betrekking tot luchtverontreiniging zijn er bijvoorbeeld in Vlarem II milieukwaliteitsnormen vastgesteld voor zwaveldioxide, zwevende deeltjes, lood, stikstofdioxide, cadmium, enz. Met betrekking tot geluidshinder zijn er in uitvoering van de Wet van 18 juli 1973 op de geluidshinder bijvoorbeeld milieukwaliteitsnormen vastgelegd voor geluid in open lucht en binnenshuis (richtwaarden die variëren naargelang het tijdstip (overdag, 's avonds, 's nachts), de ruimtelijke bestemming van het gebied (bv. woongebieden, landelijke gebieden, enz.) en de situering ervan ten opzichte van gebieden met een andere ruimtelijke bestemming).

Kenmerkend voor milieukwaliteitsnormen is dat zij zich niet rechtstreeks tot de burgers richten, maar alleen tot de overheid. Het is de overheid die met deze normen rekening moet houden bij het verlenen van vergunningen, het plannen en uitvoeren van saneringswerken, het treffen van veiligheidsmaatregelen, enz. Tevens dient idealiter de vaststelling van emissienormen te berusten op milieukwaliteitsnormen. Dit is echter niet steeds goed in de praktijk te brengen wegens een tekort aan wetenschappelijke kennis.

Wanneer in een bepaald gebied voor een onderdeel van het milieu de werkelijke kwaliteit van dat onderdeel beter is dan vereist door de geldende grens- of richtwaarde, moeten de nodige maatregelen worden getroffen om deze kwaliteit minstens te behouden (standstill-verplichting).

3.4. MONITORING EN HERSTELPROGRAMMA'S

In ieder uitvoeringsbesluit waarbij milieukwaliteitsnormen worden vastgesteld moet de Vlaamse regering tevens een regeling opnemen met betrekking tot de verplichting van de daartoe aangewezen instellingen of personen tot het meten of berekenen van de milieukwaliteit en de wijze van rapportage van de resultaten. De Vlaamse regering kan de monitoring nader regelen (naar frequentie, methode van monsterneming, enz.).

Als uit onderzoek blijkt dat de overschrijding van een grenswaarde niet het gevolg is van toevallige en voorbijgaande omstandigheden of dat blijvende aantasting van het milieu werd veroorzaakt, dan stelt de Vlaamse regering of een door haar aangewezen bestuur of instelling een herstelprogramma op. Het herstelprogramma omvat:

- 1° een inventaris van alle aanwijsbare bronnen van verontreiniging of verstoring met aanduiding van hun aandeel in de verontreiniging of de verstoring van het betrokken gebied;
- 2° de emissiereductie die bij deze bronnen moet plaatsvinden of de andere maatregelen die moeten worden genomen, om te voldoen aan de geldende milieukwaliteitsnormen;
- 3° de beleidsinstrumenten die moeten worden aangewend om dit doel te bereiken met aanduiding van de overheden die daartoe bevoegd zijn (bv. herziening van vergunningen, optrekken van de investeringen van de overheid, enz.);
- 4° de termijn waarbinnen dit herstel moet plaatsvinden.

De regeling inzake het herstelprogramma geldt niet voor de problematiek van de bodemsanering, waarvoor een specifieke regeling werd uitgewerkt. Tevens wordt een specifieke decretale grondslag gegeven voor de regeling voor smogperiodes, die is uitgewerkt in Vlarem II.

4. MILIEUEFFECTBEOORDELING

4.1. SITUERING, BEGRIPPEN EN DOELSTELLINGEN

Ook de milieueffect- en veiligheidsrapportage zijn belangrijke besluitvormingsinstrumenten in het milieubeleid. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen milieueffect- en veiligheidsrapportage voor plannen en programma's ('plan-MER' en 'ruimtelijk veiligheidsrapport' of 'rvr') en milieueffect- en veiligheidsrapportage voor projecten ('project-MER' en 'omgevingsveiligheidsrapport' of 'ovr'). Een plan of programma zit vervat in een document waarin beleidsvoornemens, beleidsontwikkelingen of grootschalige activiteiten worden aangekondigd. Het betreffen zowel activiteiten van de overheid als particuliere of gemengde activiteiten. Een project kan betrekking hebben op een voorgenomen activiteit met negatieve gevolgen voor het milieu die moet worden (her)vergund en die betrekking heeft op de uitvoering van bouwwerken, de exploitatie van een inrichting met gevaarlijke stoffen, enz., of een voorgenomen activiteit met negatieve gevolgen voor het milieu die wordt meegefinancierd door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking (bv. de uitdieping van de Schelde).

Op federaal niveau werd de verplichting tot het uitvoeren van een project-MER voor bepaalde activiteiten in het mariene milieu geregeld in het kader van de Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

Op Vlaams niveau werd bij Decreet van 18 december 2002 het DABM aangevuld met een titel IV Milieueffect- en veiligheidsrapportage. Deze titel vormt de implementatie van het Verdrag van Espoo en de Europese richtlijnen over de project-MER en de plan-MER. De bepalingen met betrekking tot de project-MER zijn verder uitgevoerd in het Besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage.

Doel van de rapportage is in de besluitvorming te waken over het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens. Met de rapportage worden de gevolgen van de geplande actie of ingreep die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken of een zwaar ongeval teweeg kunnen brengen vooraf bestudeerd alvorens de activiteit of ingreep wordt vergund en uitgevoerd. Het rapport wordt nadat het is conform verklaard dan ook aan de milieu- of stedenbouwkundige vergunningsaanvraag toegevoegd die voor het overige volgens de bestaande vergunningsprocedure wordt beoordeeld. De openbaarmaking van en de inspraak over de MER kadert in de gewone vergunningsprocedure. Er geldt geen afzonderlijke MER-inspraakprocedure of MER-vergunning. Als er meerdere rapportages worden uitgevoerd, wordt er naar gestreefd om die zoveel mogelijk gelijktijdig uit te voeren en gepoogd ze maximaal op elkaar af te stemmen dan wel te integreren.

De inhoud van de rapporten werkt door in de besluitvorming van de overheid die bij haar beslissing over de voorgenomen actie en de uitwerking ervan, rekening houdt met de rapporten en de opmerkingen en commentaren die daarover werden geformuleerd.

Onder 'rapportage' wordt zowel de procedure tot het opstellen van een rapport begrepen als het gebruik van dit (openbaar) rapport als hulpmiddel bij de besluitvorming. Via een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse wordt een evaluatie gemaakt van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu omtrent een voorgenomen actie of van dergelijke gevolgen in het geval van zware ongevallen. De redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan worden erin opgenomen. Ook wordt een beschrijving en evaluatie gegeven van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren.

Bij de milieueffectrapporten wordt uitgegaan van de potentiële milieurisico's. Een ruimtelijk veiligheidsrapport heeft betrekking op de risico's op een zwaar ongeval terwijl bij een omgevingsveiligheidsrapport het beheer van de veiligheid centraal staat.

4.2. MILIEUEFFECTRAPPORTAGE OVER PLANNEN EN PROGRAMMA'S

De bepalingen over de plan-MER zijn van toepassing op ieder plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project. Ze zijn eveneens van toepassing op ieder plan of programma, waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Enkele plannen en programma's zijn echter uitgesloten, onder meer een plan of programma dat uitsluitend bestemd is voor nationale defensie en een financieel of begrotingsplan en -programma.

De initiatiefnemer brengt de administratie in kennis van het voorgenomen plan-MER. Het DABM bepaalt duidelijk wat de kennisgeving allemaal moet bevatten. Het gaat onder meer om een beschrijving en verduidelijking van de intenties en een afbakening van het gebied waarop het plan of programma betrekking heeft; een voorstel van reikwijdte en detailleringsniveau van het plan-MER; een document waarin de inhoudelijke aanpak, met inbegrip van de methodologie, van het plan-MER wordt voorgesteld; een beknopte beschrijving van de alternatieven voor het ontwerpplan of -programma of voor onderdelen ervan, die de initiatiefnemer heeft overwogen en, bondig weergegeven, zijn bedenkingen over de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven; de relevante gegevens over de voorgestelde erkende MER-coördinator en het voorgestelde team van MER-deskundigen en de taakverdeling tussen de deskundigen. De initiatiefnemer kan de administratie verzoeken om de kennisgeving geheel of ten dele te onttrekken aan bekendmaking en terinzagelegging.

Indien de kennisgeving onvolledig is, kan de initiatiefnemer de kennisgeving aanvullen overeenkomstig de beslissing die de punten van onvolledigheid van de kennisgeving opsomt en deze terug aan de administratie overmaken.

Voor zover de bekendmaking en terinzagelegging van de kennisgeving geschiedt, krijgen bepaalde overheidsinstanties, administraties en organisaties samen met de initiatiefnemer een afschrift van de kennisgeving. Opmerkingen over de inhoudsafbakening van het voorgenomen plan-MER kunnen binnen een termijn van 30 dagen na de bekendmaking of terinzagelegging bezorgd worden aan de

administratie. Deze termijn kan verlengd worden. Na beëindiging van de termijn beschikt de administratie over twintig dagen om een beslissing te nemen.

Het plan-MER wordt opgesteld onder de verantwoordelijkheid en op kosten van de initiatiefnemer die hiervoor beroep doet op een erkende MER-coördinator. Het decreet bepaalt gedetailleerd wat het plan-MER ten minste moet omvatten. Tijdens de opmaak ervan is de erkende MER-coördinator ertoe gehouden overleg te plegen met de administratie.

De initiatiefnemer bezorgt het plan-MER aan de administratie die het inhoudelijk toetst aan een aantal criteria. De administratie beslist uiterlijk binnen een termijn van vijftig dagen na ontvangst van het plan-MER over de goed- of afkeuring ervan. Zij maakt deze beslissing onverwijld over aan de initiatiefnemer en de geraadpleegde administraties, instanties, autoriteiten van lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten. In geval van afkeuring geeft zij aan waar het plan-MER tekortschiet.

De initiatiefnemer kan een gemotiveerd verzoek tot heroverweging formuleren mits het betekenen van een gemotiveerd verzoek binnen een termijn van 20 dagen na ontvangst van de beslissing. Bij heroverweging beslist de administratie na advies van een adviescommissie. De adviescommissie formuleert een advies binnen een termijn van veertig dagen na ontvangst van het verzoek en deelt het advies onverwijld en uiterlijk binnen een termijn van tien dagen mee aan de administratie. Voor zover het advies unaniem is, is het bindend. Als het advies bindend is, volgt de administratie het onverwijld op. In alle andere gevallen neemt de administratie een beslissing onverwijld en binnen een termijn van zeventig dagen na ontvangst van het verzoek. Ze houdt daarbij rekening met het advies. De administratie keurt het rapport goed of af. Als de administratie het rapport afkeurt, geeft ze alle punten aan waarop het tekortschiet. Binnen een termijn van 80 dagen na ontvangst van het verzoek ontvangt de initiatiefnemer de beslissing.

4.3. MILIEUEFFECTRAPPORTAGE OVER PROJECTEN

Alvorens een vergunning kan worden aangevraagd voor een voorgenomen project, moet de vergunningsplichtige activiteit die het voorwerp uitmaakt van het project aan een milieueffectrapportage onderworpen worden. Dit project wordt opgesteld onder de verantwoordelijkheid en op kosten van de initiatiefnemer die hiervoor beroep moet doen op een team van erkende MER-deskundigen onder leiding van een erkende MER-coördinator.

Aan de hand van welbepaalde criteria (zie hiervoor bijlage II van het DABM) heeft Vlaamse regering bij Besluit van 10 december 2004 de categorieën van pro-

jecten aangewezen die worden onderworpen aan milieueffectrapportage, evenals deze waarvoor al dan niet een milieueffectrapport moet worden opgesteld op grond van een beslissing, geval per geval, van de administratie. Het besluit is vooral van belang voor de twee bijlagen bij het besluit. Bijlage I geeft de categorieën van projecten die aan de project-MER worden onderworpen en waarvoor een project-MER moet worden opgesteld. Voorbeelden van dergelijke projecten zijn raffinaderijen van ruwe aardolie, kerncentrales, installaties voor de winning van asbest, de aanleg van spoorlijnen over minstens 10 km en de aanleg van vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2.100 meter. Bijlage II geeft de categorieën van projecten die aan de project-MER worden onderworpen maar waarvoor de initiatiefnemer een gemotiveerd verzoek tot ontheffing kan indienen. Voorbeelden van dergelijke projecten zijn ruilverkavelingsprojecten, ondergrondse mijnbouw, scheepswerven met een oppervlakte van 5ha of meer, de aanleg van spoorwegen met een lengte van 1 tot 10 km, de aanleg van vliegvelden met een start- en landingsbaan van 800 tot 2.100 meter.

Op gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer kan de administratie een welbepaald project dat aan milieueffectrapportage moet worden onderworpen, vrijstellen als de bescherming van het algemeen belang noodzakelijk maakt dat op uitzonderlijke omstandigheden wordt gereageerd met het onmiddellijk uitvoeren van het project. De Vlaamse regering gaat in dit geval na of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is en of de aldus verzamelde informatie ter beschikking van het publiek wordt gesteld.

De administratie kan een project in een aantal limitatieve gevallen ook ontheffen van milieueffectrapportage. Zo bv. in het geval dat een project-MER werd goedgekeurd betreffende een project waarvan het voorgenomen initiatief een herhaling, voortzetting of alternatief is, en een nieuw project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten.

Zij kan in haar besluit beslissen over de voorwaarden die aan een vrijstelling of ontheffing zijn verbonden. Zowel de vrijstelling als de ontheffing worden verleend voor een beperkte duur. Ze vervallen als het project niet wordt aangevangen binnen een in de beslissing vastgestelde termijn. Dit is voor de vrijstelling maximum twee jaar en de ontheffing maximum vier jaar. De beslissing wordt binnen een termijn van 70 dagen na ontvangst van het verzoek bekendgemaakt, ter inzage gelegd bij de administratie en aan de initiatiefnemer betekend. De initiatiefnemer kan schriftelijk een gemotiveerd verzoek tot heroverweging van de beslissing vragen aan de administratie.

De initiatiefnemer brengt de administratie schriftelijk in kennis van het voorgenomen project-MER en kan de administratie daarbij verzoeken om de kennisgeving geheel of ten dele te onttrekken aan bekendmaking en terinzagelegging.

Opnieuw omschrijft het DABM in detail wat de kennisgeving ten minste moet bevatten. De administratie neemt een beslissing over de volledigheid van de aanvraag en zal in haar beslissing bij een aanvraag tot onttrekking en terinzagelegging een belangenafweging maken overeenkomstig het Decreet betreffende de openbaarheid van bestuur. Tegen een beslissing omtrent dit verzoek kan beroep aangetekend worden overeenkomstig het Decreet betreffende de openbaarheid van bestuur.

Als de kennisgeving volledig is kan de procedure worden verder gezet. Hiervan krijgt de initiatiefnemer binnen uiterlijk 20 dagen kennis. Hij dient een afschrift van deze kennisgeving en de beslissing van de administratie vervolgens binnen een termijn van 10 dagen na ontvangst tegelijkertijd over te maken aan een aantal instanties, waaronder de overheid die in eerste aanleg een beslissing zal nemen over de vergunningsaanvraag. De gemeente zal het afschrift van deze kennisgeving vervolgens ter inzage van het publiek leggen, daarbij aangevende dat eventuele opmerkingen over de inhoudsafbakening van het voorgenomen project-MER binnen de dertig dagen na de bekendmaking of terinzagelegging kunnen worden ingediend.

De administratie neemt uiterlijk binnen de termijn van 60 dagen na de volledigverklaring van de kennisgeving een beslissing over onder meer de inhoud van het project-MER, de inhoudelijke aanpak van de rapportage en de methodologie. Zij maakt haar beslissing bekend en deelt ze binnen een termijn van 70 dagen na volledigverklaring van de kennisgeving mee aan de initiatiefnemer en de belanghebbende instanties en eventuele bevoegde autoriteiten.

Zoals reeds vermeld, wordt vervolgens het project-MER opgesteld onder de verantwoordelijkheid en op kosten van de initiatiefnemer door een team van erkende MER-deskundigen onder leiding van een erkende MER-coördinator. Dit team is gehouden tot overleg met de administratie. De initiatiefnemer bezorgt het voltooide project-MER aan de administratie die het inhoudelijk toetst aan de beslissing, de door haar verstrekte aanvullende bijzondere richtlijnen en vereiste gegevens. Deze toetsing leidt tot de goed- of afkeuring van het project-MER binnen een termijn van 30 dagen na ontvangst ervan (ev. verlengbaar tot 50 dagen). De beslissing betreffende de goed- of afkeuring van het project-MER wordt binnen een termijn van 40 dagen, respectievelijk 60 dagen in geval van termijnverlenging, na ontvangst ervan door de administratie meegedeeld aan de initiatiefnemer en belanghebbenden.

De initiatiefnemer kan tegen de negatieve beslissing tot 20 dagen na ontvangst een gemotiveerd verzoek aanhangig maken. Een daartoe samengestelde adviescommissie formuleert daaromtrent een advies dat bindend is voor de administratie voor zover het unaniem is. Binnen een termijn van 80 dagen na ontvangst van

het verzoek ontvangt de initiatiefnemer de beslissing. Vanaf de betekening van de beslissing inzake goed- of afkeuring van het project-mer ligt het ter inzage bij de administratie samen met het project-MER-verslag en de eventuele aanvullende bijzondere richtlijnen.

De initiatiefnemer kan op het moment dat hij het voltooide project-mer aan de administratie bezorgt, vragen om te onderzoeken of ze bepaalde van deze gegevens aan terinzagelegging moet onttrekken. Hij duidt in zijn vraag aan over welke gegevens het gaat en op welke gronden de onttrekking aan de terinzagelegging moet gebeuren. De administratie neemt op grond van een belangenafweging een beslissing over de vraag van de initiatiefnemer uiterlijk op het moment van de goed- of afkeuring van het project-MER. Als ze beslist tot gehele of gedeeltelijke onttrekking aan de terinzagelegging van de aangeduide gegevens, moet ze de relevante gegevens opnemen in een bijlage. De bijlage wordt niet ter inzage gelegd van het publiek.

5. MILIEUVERGUNNING

5.1. SITUERING, BEGRIPPEN EN DOELSTELLINGEN

Binnen het milieurecht neemt de materie van de milieuvergunning een prominente plaats in. Het milieuvergunningstelsel onderwerpt de uitbating van hinderlijke inrichtingen aan een milieuvergunning of melding. Volgens de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling vormt de materie van de milieuvergunning een gewestelijke bevoegdheid. Zij valt onder “de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven”, alsook onder “de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder”. De “maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming” is evenwel een federale materie.

Het juridisch kader voor de milieuvergunning wordt gevormd door het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (het Milieuvergunningsdecreet) en uitvoeringsbesluiten Vlarem I (Besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning) en Vlarem II (Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne). Het Milieuvergunningsdecreet is samen met Vlarem I in werking getreden op 1 september 1991.

In het Milieuvergunningsdecreet zijn de krachtlijnen inzake milieuvergunningen en meldingen verrat. Het Vlarem I gaat vooral in op de procedure voor de milieuvergunningen en meldingen, en bevat in zijn bijlage 1 de indelingslijst van de hinderlijke inrichtingen die eraan worden onderworpen. De hoofdbrok van Vlarem II bevat de milieuvoorwaarden die moeten worden nageleefd bij de beoordeling van de milieuvergunningsaanvragen en bij de exploitatie van hinderlijke inrichtingen.

De wetgeving heeft tot doel mens en milieu te beschermen door de exploitatie van de belangrijkste hinderlijke inrichtingen te onderwerpen aan een milieuvergunningsplicht. De wetgeving regelt de procedure voor het verlenen van de milieuvergunning en het verrichten van een melding voor de minder belangrijke hinderlijke inrichtingen, alsook het toezicht op de hinderlijke inrichtingen. Er wordt uitgegaan van een gedifferentieerde aanpak van de hinderlijke inrichtingen in functie van het milieubelastend karakter.

De milieuvergunning vormt de opvolger van de vroegere exploitatievergunning, die werd beheerst door Titel I van het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming (ARAB). Diverse vergunningen in de milieusfeer die vroeger nog los van de exploitatievergunning bestonden, zoals de lozingsvergunning en de grondwatervergunning, zijn bovendien als aparte vergunningen afgeschaft en geïntegreerd in de milieuvergunning.

Om zoveel mogelijk te komen tot een geïntegreerde vergunningverlening is er ook een koppeling ingevoerd tussen de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning. Dat houdt in dat men over beide vergunningen moet beschikken om te kunnen starten met de bouwwerken voor of de exploitatie van de hinderlijke inrichting. Dit om te voorkomen dat de aanvrager de overheid de facto voor een voldongen feit plaatst doordat hij de nodige bouwwerken voor de exploitatie reeds heeft verricht, zoals vroeger voorkwam.

5.2. VOORWERP VAN DE MILIEUVERGUNNING OF MELDING

De milieuvergunningsplicht of meldingsplicht is van toepassing op het “exploiteren” of “veranderen” van de hinderlijke inrichtingen die zijn opgenomen op de indelingslijst in bijlage 1 van Vlarem I.

Deze inrichtingen zijn ingedeeld in rubrieken en worden voorzien van de toepasselijke klasse en andere (letter)tekens die nog andere informatie geven. Deze inrichtingen zijn zeer divers in aard en omvang, en overlappend, wat onder meer voortvloeit uit Europese richtlijnen. Sommige kunnen geassocieerd worden met

grote bedrijven (bv. petroleumraffinaderijen), andere met eerder kleine bedrijven (bv. varkenshouderijen), en nog andere eerder met hobbymatige of vrijetijdsactiviteiten (bv. lunaparken). Sommige inrichtingen slaan op de inrichting op zich (bv. vliegvelden), terwijl andere eerder betrekking hebben op onderdelen van een inrichting (bv. lozingen in het grondwater). Sommige vatten de exploitatie op zich (bv. stortplaatsen), terwijl andere ook op het oprichten van installaties slaan (bv. afvalwaterzuiveringsinstallaties).

Er zijn drie klassen van hinderlijke inrichtingen, van hoge naar lage milieubelasting. Voor de inrichtingen van klasse 1 (en voor de inrichtingen van openbare besturen) is een milieuvergunning vereist die wordt verleend door de deputatie (in eerste aanleg) of de minister (in beroep). Voor de inrichtingen van klasse 2 is een milieuvergunning vereist die wordt verleend door het college van burgemeester en schepenen (in eerste aanleg) of de deputatie (in beroep). Voor de inrichtingen van klasse 3 volstaat een melding bij het college van burgemeester en schepenen, die een aktename doen van deze melding. Bij gemengde inrichtingen geldt de regeling voor de hoogste klasse (art. 2-4 Milieuvergunningsdecreet). Een onderdeel van een inrichting die in de eerste of tweede klasse is ingedeeld en waarbij dat onderdeel op zich in de derde klasse is ingedeeld, is ook onderworpen aan de milieuvergunningsplicht.

Onder “exploiteren” wordt begrepen: in werking stellen of houden, gebruiken, installeren of in stand houden van een inrichting, daaronder begrepen het lozen van afvalwater (art. 2, 2° Milieuvergunningsdecreet). Over het begrip exploitant van een inrichting bestaat niet altijd duidelijkheid. Zo heeft de Raad van State geoordeeld dat de persoon die de eigendom van zijn bedrijf en de milieuvergunning aan een vennootschap overdraagt en door die vennootschap betaald wordt voor de dagelijkse exploitatie en het voederen, verzorgen en grootbrengen van de dieren (verticale integratie in de intensieve veeteelt), niet kan worden beschouwd als exploitant.¹¹⁹ De vraag wie exploitant is, heeft onder meer belang omdat alleen hij de vereiste hoedanigheid heeft om een beroep bij de Raad van State in te stellen tegen een weigering van de milieuvergunning.¹²⁰

Voor wat onder “veranderen” wordt begrepen, zijn er drie mogelijkheden:

- het wijzigen: het verplaatsen binnen de vergunde inrichting, of het aanwenden van een andere fabricagemethode;
- het uitbreiden: het vergroten in capaciteit, in drijfkracht of in oppervlakte op percelen waarop de geldende vergunning betrekking heeft;
- of het toevoegen: het vergroten in capaciteit, in drijfkracht of in oppervlakte op andere percelen. (art. 2, 4° Milieuvergunningsdecreet).

¹¹⁹ RvS 7 december 2000, nr. 91.489, Goudeseune, RW 2001-02, 383.

¹²⁰ RvS 3 juni 2004, nr. 131.998, Kriekemans; RvS 10 maart 2005, nr. 141.833, Van Bael.

Doch enkel vergunningsplichtige veranderingen zijn geïmagineerd. Ook hier zijn er drie mogelijkheden:

- de verandering heeft een indeling in een hogere klasse tot gevolg;
- de verandering betreft een toevoeging (dus het vergroten in capaciteit, in drijfkracht of in oppervlakte op andere percelen);
- of de verandering geeft een bijkomend risico voor de mens of een aantasting van het milieu of een vergroting van de bestaande hinder. Onder deze laatste categorie vallen drie gevallen: een belangrijke wijziging van een GPBV-inrichting (GPBV staat voor Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging); een uitbreiding met meer dan 50%; een uitbreiding waardoor de inrichting onder de Milieueffecten- (MER) of Veiligheidsrapportage (VR) valt. Dit moet worden beoordeeld vertrekkend van de vergunde situatie.¹²¹

Men mag bij dit alles ook niet uit het oog verliezen dat als er een uitbreiding is met een nieuwe vergunningsplichtige inrichting (dus met een andere rubriek), men voor deze nieuwe inrichting een vergunning moet aanvragen (art. 27 Milieuvergunningsdecreet). Voor andere veranderingen volstaat een melding aan de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg.

5.3. KOPPELING MET DE STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNING

Wanneer voor eenzelfde vergunningsplichtige handeling zowel een milieuvergunning (of een melding) als een stedenbouwkundige vergunning (of een melding) voorgeschreven zijn, wordt de stedenbouwkundige vergunning geschorst totdat de milieuvergunning definitief wordt bekomen (of de melding is gebeurd) en vice versa (art. 5 Milieuvergunningsdecreet en art. 4.5.1 VCRO). Dit houdt in dat de éne vergunning niet uitvoerbaar is totdat ook de andere definitief werd verkregen. Voor de rest worden beide vergunningsaanvragen volgens hun eigen wetgevingen behandeld. Het praktisch gevolg is dat de aanvrager in het geval van een inrichting waarvoor een milieuvergunning vereist is, beide vergunningen definitief moet verkregen hebben (in de zin dat geen administratief beroep meer open staat) om te mogen aanvangen met de bouwwerken of de exploitatie.

De ratio legis van deze vooreerst in het Milieuvergunningsdecreet ingevoerde regel is te vermijden dat de aanvrager de overheid voor een voldongen feit zou trachten te plaatsen, zoals voorheen gebeurde: het was immers feitelijk gezien moeilijk een exploitatievergunning (de voorloper van de milieuvergunning) te weigeren (bv. voor het houden van varkens) indien het gebouw voor de exploitatie (bv. de varkensstal) reeds was opgericht; juridisch gezien mocht de vergunning-

¹²¹ RvS 28 oktober 2004, nr. 136.862, Tytgat, *TMR* 2005, 218.

verlenende overheid echter geen rekening houden met de in het kader van een andere wetgeving verleende vergunning (doelgebondenheid van het overheidsop-treden).

Het beoordelen van de vraag of een stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft op (een gedeelte van) een gebouw waarin een ingedeelde inrichting zal worden ondergebracht is uiteraard een feitenkwestie.¹²² Het gebeurt soms dat een bedrijfsgebouw wordt opgetrokken door een promotor met het oog op de verkoop van verhuur van onderdelen ervan, zonder dat bij voorbaat duidelijk is welke inrichtingen er zullen geëxploiteerd worden. In zo'n geval is de koppeling niet van toepassing, behoudens natuurlijk wanneer de aanvragers juist bewust de koppeling willen omzeilen.

De Raad van State heeft bevestigd dat ook een geschorste vergunning kan worden bestreden met een verzoek tot schorsing en een annulatieberoep.¹²³

5.4. AFSTEMMING AANVRAAGPROCEDURE STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNING EN MILIEUVERGUNNING

De aanvraagprocedures van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning die aan elkaar zijn gekoppeld zijn ook op elkaar afgestemd. Aanvragen, waarvoor het college van burgemeester en schepenen in beide gevallen het bevoegde vergunningsverlenende bestuursorgaan is, kunnen door de aanvrager samen worden ingediend via een "uniek gemeentelijk loket". De gekoppelde aanvragen worden vervolgens gezamenlijk behandeld (o.a. één adviesvraag, één openbaar onderzoek en een gelijktijdige beslissing over beide aanvragen). Deze mogelijkheid bestaat sinds 1 januari 2010 en is terug te vinden in de artikelen 8*bis* tot en met 8*nonies* van het Milieuvergunningsdecreet.

5.5. VERGUNNINGSPROCEDURE IN EERSTE AANLEG

De vergunningsprocedure in eerste aanleg vangt aan met de aanvraag. De bevoegde overheid voor de inrichtingen van klasse 1 en voor de inrichtingen van openbare besturen is de deputatie, voor de inrichtingen van klasse 2 het college van burgemeester en schepenen.

¹²² RvS 13 oktober 1994, nr. 49.648, nv Reyntiens, *TMR* 1995, 147; RvS 11 januari 2001, nr. 92.152, Anckaert co, *TMR* 2001, 325.

¹²³ RvS 5 november 1992, nr. 40.968, Van Landegehem, *TMR* 1993, 1; RvS 17 december 1992, nr. 41.399, De Vreese, *TMR* 1993, 98, noot G. JACOBS.

Er volgt dan een onderzoek van de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag door de overheid bij wie de aanvraag wordt ingediend of de door haar gemachtigde ambtenaar. Er wordt steeds een openbaar onderzoek georganiseerd, behoudens bij een inrichting die door een wijziging van de indelingslijst vergunningsplichtig wordt na haar inbedrijfsstelling, en bij een tijdelijke inrichting. Het openbaar onderzoek houdt in dat het dossier ter inzage ligt en dat iedereen bezwaren en opmerkingen kan indienen bij het college van burgemeester en schepenen gedurende 30 dagen. In bepaalde gevallen zijn er bijkomende verplichtingen voor de overheid (zoals het organiseren van een informatievergadering, enz.).

Vervolgens is er een advisering door de in de wetgeving vermelde instanties, zoals onder meer de Afdeling Milieuvergunningen van LNE en de gemeentelijke milieudienst (voorafgaand aan een beslissing van het college van burgemeester en schepenen), en de provinciale milieuvergunningscommissie, waarin onder meer verschillende segmenten van de milieuadministratie en milieupararegionalen vertegenwoordigd zijn (voorafgaand aan een beslissing van de deputatie). De aanvrager heeft de mogelijkheid om gehoord te worden voor de provinciale milieuvergunningscommissie.

De beslissingstermijn bedraagt 105 dagen voor het college van burgemeester en schepenen, en 4 maanden (verlengbaar tot 6 maanden) voor de deputatie (art. 9 §§ 2-3 Milieuvergunningsdecreet). Indien er geen beslissing is binnen de termijn, wordt dit beschouwd als een stilzwijgende weigering. De aanvrager wordt daarvan verwittigd binnen de 10 dagen (art. 35, 6° en 36, 6° Vlarem I). Tegen de stilzwijgende weigering staat beroep open. De aanvraag wordt onder meer getoetst aan Vlarem I en II en de ruimtelijke bestemming. Ofwel wordt de aanvraag geweigerd, ofwel wordt de vergunning verleend. In dit laatste geval moeten de voorwaarden worden opgelegd waaronder de inrichting mag worden geëxploiteerd en die in overeenstemming zijn met Vlarem I en II (beste beschikbare technieken).

In de vergunning wordt ook de termijn tot ingebruikname bepaald. Deze is maximum drie jaar (art. 17 Milieuvergunningsdecreet). Indien in de vergunning geen termijn is bepaald dan bedraagt deze 200 dagen bij een nieuwe inrichting, en 30 dagen in de andere gevallen (art. 30 § 2 Vlarem I).

De geldigheidsduur van de vergunning bedraagt ten hoogste 20 jaar (de eventuele proeftijd inbegrepen). Bij een verandering geldt de vergunning voor een bepaalde termijn, die niet langer mag zijn dan deze van de lopende vergunning. Bij een aanvulling of wijziging van de indelingslijst die de overgang naar een andere klasse tot gevolg heeft, blijven de lopende vergunningen gelden.

Voor wat de kennisgeving en bekendmaking van de beslissing betreft, is er voorerst de aanplakking op de gemeente en de exploitatieplaats door de burgemees-

ter (op de exploitatieplaats is het in de praktijk de aanvrager) gedurende 30 dagen (binnen 10 dagen na datum van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen). Ook is de beslissing ter inzage op de gemeente. Een afschrift van de beslissing wordt binnen 10 dagen overgemaakt aan de exploitant, en een reeks andere instanties (niet aan de bezwaarindieners), door de deputatie of de burgemeester.

Ofschoon er geen wachtermijn geldt (*cf.* de stedenbouwkundige vergunning) kan het in verband met de beroepstermijn, gedurende dewelke een schorsend beroep kan worden ingesteld (zie verder) toch goed zijn een maand te wachten met het opstarten van de exploitatie.

5.6. VERGUNNINGSPROCEDURE IN BEROEP

De vergunningsprocedure in beroep wordt gestart met het instellen van het beroep. Mogelijke beroepsindieners zijn: de aanvrager of exploitant; de gouverneur, het college van burgemeester en schepenen (tegen beslissingen van deputatie) en de adviserende instanties (incl. de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar); wie “rechtstreeks hinder kan ondervinden”; en milieuverenigingen, waarbij wel een band wordt vereist tussen het werkingsveld van de vereniging en de vergunde inrichting.

De modaliteiten van het beroep zijn als volgt. Het beroep wordt ingesteld binnen de 30 dagen na de bekendmaking van de beslissing. Voor wie een persoonlijke kennisgeving krijgt, begint de termijn te lopen vanaf die individuele kennisname. Het beroep wordt ingesteld bij ter post aangetekende brief en moet een aantal verplichte vermeldingen en bijlagen bevatten. De beroepsinstantie is bij beslissingen door het college van burgemeester en schepenen, de deputatie, en bij beslissingen door de deputatie, de Vlaamse Regering (aan de minister gedelegeerde bevoegdheid). Het beroep dat is ingesteld door de gouverneur, het college van burgemeester en schepenen of de adviserende instanties (incl. de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar) is schorsend. Ook het beroep ingesteld door de houder van een proefvergunning tegen de weigering van een definitieve vergunning is schorsend. Alle andere beroepen zijn niet schorsend.

Ofwel komt de bevoegde overheid tot het besluit dat het beroep onontvankelijk is, en er volgt dan een kennisgeving door de bevoegde overheid of de daartoe gemachtigde ambtenaar aan de beroepsindiener binnen de 14 dagen. De procedure is daarmee beëindigd. In het geval van een onontvankelijk beroep, volgt een kennisgeving door de bevoegde overheid of de daartoe gemachtigde ambtenaar aan de beroepsindiener en de aanvrager of exploitant binnen de 14 dagen. Vervolgens is er een advisering door de in de wetgeving vermelde instanties, waaronder

de provinciale milieuvergunningscommissie, waarin onder meer verschillende segmenten van de milieuadministratie en milieupararegionalen vertegenwoordigd zijn (voorafgaand aan een beslissing van de deputatie), en de gewestelijke milieuvergunningscommissie (voorafgaand aan een beslissing van de minister). De aanvrager heeft de mogelijkheid om gehoord te worden voor de milieuvergunningscommissie. Het advies van de milieuvergunningscommissies bevat naast de elementen die dit advies in eerste aanleg moet bevatten, ook een gemotiveerde beoordeling van de argumenten van de beroepsindieners.¹²⁴

Voor de beslissing in beroep moet men goed het onderscheid maken tussen de beslissingstermijn en de kennisgevingstermijn. De termijn om in beroep uitspraak te doen bedraagt voor de minister 5 maanden (verlengbaar tot 6 maanden) na de ontvangst van het (eerste) beroepsschrift, en voor de deputatie 4 maanden (verlengbaar tot 5 maanden). De kennisgeving van de beslissing in beroep moet plaatsvinden binnen de 10 dagen na de termijn om te beslissen. De beslissing in beroep dient een motivering te bevatten ten opzichte van de argumenten van de beroepsindieners.

Voor de toetsing en de geldingsduur van de vergunning geldt hetzelfde als bij de beslissing in eerste aanleg.

Voor wat betreft de kennisgeving en bekendmaking van de beslissing in beroep geldt nagenoeg hetzelfde als in eerste aanleg. Opvallend is dat er geen kennisgeving vereist is aan derden die beroep hebben ingesteld.¹²⁵

Er geldt geen wachttermijn, wat betekent dat men mag beginnen met exploiteren vanaf dat men de vergunning heeft verkregen. Het kan echter aangewezen zijn te wachten met exploiteren tot de termijn van 60 dagen om beroep bij de Raad van State in te stellen, verstreken is, zodat men zeker is dat de vergunning niet meer kan aangevochten worden bij de Raad van State.

De vraag rijst welke juridische gevolgen verbonden aan het niet-tijdig beslissen of niet-tijdig kennisgeven van de beslissing? Vroeger hield de regeling in het Milieuvergunningsdecreet in dat, indien er geen uitspraak was gedaan binnen de termijn, de aanvrager in bepaalde gevallen over een stilzwijgende vergunning beschikte. Het Hof van Justitie beschouwt de figuur van de stilzwijgende milieuvergunning echter strijdig met onder meer de IPPC-Richtlijn.¹²⁶ Als gevolg daarvan is de stilzwijgende milieuvergunning afgeschaft. Dit betekent dat de beslissingstermijn en de kennisgevingstermijn nu in alle gevallen als termijnen van orde

¹²⁴ RvS 1 februari 2001, nr. 92.945, Poukens, *TMR* 2001, 327.

¹²⁵ RvS 28 september 2000, nr. 89.839, Peeters.

¹²⁶ HvJ 14 juni 2001, nr. C-230/00, Commissie t. België, *Jur. H.v.J.* 2001, I-04591.

moeten worden beschouwd. Dit heeft tot gevolg dat de bevoegde overheid in beroep over een redelijke termijn beschikt om de beslissing te nemen en ervan kennis te geven.¹²⁷ Is deze redelijke termijn overschreden, dan is er sprake van een impliciet afwijzende beslissing, in casu een beslissing die het beroep afwijst. In geval van een niet-schorsend beroep herleeft dan in voorkomend geval de milieuvergunning in eerste aanleg.

De beroepsindiener heeft evenwel een rechtsmiddel tegen het stilzitten van de beroepsinstantie in artikel 14 § 3 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State. Deze bepaling houdt in dat de beroepsindiener per aangetekende brief aan de beroepsinstantie een aanmaning kan sturen van zodra de beslissingstermijn en kennisgevingstermijn verstreken zijn. De beroepsinstantie beschikt dan over een termijn van 4 maanden. Is er binnen die termijn geen beslissing genomen, dan wordt dit beschouwd als een stilzwijgende weigering waartegen een beroep bij de Raad van State mogelijk is.

5.7. MELDINGSPROCEDURE

Ingevolge artikel 4 § 2 van het Milieuvergunningsdecreet mag niemand, zonder daarvan vooraf melding te hebben gedaan, een inrichting die in de derde klasse is ingedeeld en geen onderdeel is van een inrichting die in de eerste of tweede klasse is ingedeeld, exploiteren of veranderen. De melding gebeurt aan de hand van een modelformulier, en bevat een aantal verplichte vermeldingen en bijlagen. Zij gebeurt bij ter post aangetekende brief of bij afgifte tegen ontvangstbewijs.

De melding gebeurt bij het college van burgemeester en schepenen, dat territoriaal bevoegd is. Het college van burgemeester en schepenen neemt akte van de melding van de exploitatie of de verandering van een inrichting die in de derde klasse is ingedeeld en geen onderdeel is van een inrichting die in de eerste of tweede klasse is ingedeeld (art. 9 § 7 Milieuvergunningsdecreet). De melding wordt ingeschreven in een register dat ter inzage is van iedereen. De exploitatie mag worden aangevat (daags na) de melding.

Er geldt een bijzondere meldingsprocedure voor een “kleine” verandering van een vergunde inrichting, dit wil zeggen een niet-vergunningsplichtige verandering. Zij gebeurt bij de overheid die in eerste aanleg voor de vergunningverlening bevoegd is (art. 27 § 2 Milieuvergunningsdecreet). Als de verandering louter betrekking heeft op onderdelen die op zich in de derde klasse zijn ingedeeld, moet geen vergunning worden aangevraagd en moet de verandering enkel worden meegedeeld.

¹²⁷ RvS 4 juli 1995, nr. 54.270, Sidaplast.

5.8. BIJZONDERE MILIEUVERGUNNINGS- EN MELDINGS PROCEDURES

Naast de normale milieuvergunningsprocedures in eerste aanleg en in beroep, en de normale meldingsprocedures, die voor het gros van de hinderlijke inrichtingen van toepassing zijn en hoger werden besproken, bestaan er ook een aantal bijzondere milieuvergunnings- of meldingsprocedures voor tijdelijke inrichtingen (bv. omlopen voor wedstrijden), voor de inrichtingen die vergunningsplichtig respectievelijk meldingsplichtig worden na hun inbedrijfsstelling, voor verplaatsbare inrichtingen (bv. een mobiele filterpers die wordt ingezet bij de waterzuivering).

Ook kan voor alle inrichtingen een proefvergunning worden verleend voor ten hoogste twee jaar. Vóór het verstrijken van de termijn neemt de bevoegde overheid dan een definitieve beslissing, op basis van een evaluatie van de proefperiode.¹²⁸

5.9. VERPLICHTINGEN VAN DE EXPLOITANT EN MILIEUVOORWAARDEN

De verplichtingen van de exploitant zijn het naleven van de milieuvoorwaarden (exploitatievoorwaarden) en van de andere wettelijke en reglementaire bepalingen (art. 22 Milieuvergunningsdecreet). Op die manier stelt het Milieuvergunningsdecreet de overtreding van elk voorschrift uit andere wetgeving strafbaar.

Er zijn drie soorten milieuvoorwaarden (exploitatievoorwaarden), met name algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden. De algemene milieuvoorwaarden (voor alle inrichtingen) en de sectorale milieuvoorwaarden (per categorie van inrichtingen) worden, zo stelt het Milieuvergunningsdecreet, door de Vlaamse regering vastgesteld. Dit is gebeurd in Vlarem II. De bijzondere milieuvoorwaarden (voor een welbepaalde inrichting) worden door de vergunningverlenende overheid opgelegd. Men vindt deze dus in beginsel in de milieuvergunning. Ook werd in Vlarem II een deel toegevoegd betreffende niet-ingedeelde inrichtingen, dat voor particulieren van belang is (bv. particuliere stookolietanks van minder dan 5000 liter).

De algemene milieuvoorwaarden bevatten een reeks verplichtingen die onder meer betrekking hebben op het melden van ongevallen, het aanbrengen van meet- en monsternamevoorzieningen, het verschaffen van gegevens aan de toezichts-

¹²⁸ RvS 29 juni 1999, nr. 81.473, Smolders, *TMR* 1999, 485; 15 februari 2001, nr. 93.320, *TMR* 2001, 267.

ambtenaren, enz. In de algemene milieuvoorwaarden vindt men ook een aantal zorgplichten. Zo moet de exploitant, ongeacht de verleende vergunning, steeds de nodige maatregelen treffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen, en om, bij ongeval, de gevolgen ervan voor mens en milieu zo beperkt mogelijk te houden (art. 22 lid 2 Milieuvergunningsdecreet). Overigens worden in de milieuvergunning zelf soms vergelijkbare zorgplichten opgelegd. In de rechtspraak en rechtsleer is heel wat te doen rond de vraag of de zorgplicht van artikel 22 lid 2 van het Milieuvergunningsdecreet en artikel 43 § 2 van Vlarem I om “steeds de nodige maatregelen te treffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen” een middelenverbintenis dan wel een resultaatsverbintenis inhoudt?

De sectorale milieuvoorwaarden vullen de algemene milieuvoorwaarden aan, en doen geen afbreuk aan de gelding van de algemene milieuvoorwaarden. Van de sectorale milieuvoorwaarden komt om de consultatie te vergemakkelijken de nummering overeen met deze van de rubrieken in de indelingslijst van Vlarem I. Afwijkingen van de sectorale voorwaarden voor groepen van inrichtingen kunnen door de Vlaamse regering worden toegestaan, volgens een bepaalde procedure, op vraag van organisaties vertegenwoordigd in de SERV of de Minaraad.¹²⁹

Mits motivering kunnen bijzondere milieuvoorwaarden worden opgelegd door de vergunningverlenende overheid. Ook de overheid, bevoegd voor de akteneeming van de melding van een in de derde klasse ingedeelde inrichting (d.i. de meldingsplichtige inrichting), kan aan deze inrichting, mits motivering, bijzondere milieuvoorwaarden opleggen (art. 3.3.0.2 Vlarem II). Tevens mogen de bijzondere milieuvoorwaarden in beginsel niet minder streng zijn dan de algemene en sectorale milieuvoorwaarden. Deze voorwaarde stelt geen problemen als de specifieke bepalingen van Vlarem II afwijkingen in de vergunning toelaten (art. 3.3.0.1. Vlarem II). Ook geldt een overgangsregeling voor onder het ARAB of het vroegere Vlarem II toegestane afwijkingen (art. 7.3.0.2. Vlarem II). Bovendien kan de minister op schriftelijke aanvraag van de exploitant bij gemotiveerd besluit individuele afwijkingen toestaan onder bepaalde voorwaarden, maar geen versoepeling van de emissiegrenswaarden (art. 3.3.0.1. Vlarem II). Deze mogelijkheid kan overigens ook van belang zijn om een milieuvergunning te kunnen verkrijgen, in gevallen waar dit volgens de algemene en sectorale milieuvoorwaarden niet kan.

¹²⁹ Zie het Besluit van de Vlaamse regering van 13 oktober 2000 houdende uitspraak over de door het VEV ingediende aanvraag tot wijziging van sommige voorwaarden van titel II van het VLAREM voor bepaalde houtafvalverbrandingsinrichtingen.

5.10. WIJZIGING OF AANVULLING VAN DE VERGUNNINGSVOORWAARDEN

De mogelijkheid tot een wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden (art. 21 en 26 Milieuvergunningsdecreet) door de overheid die in eerste aanleg bevoegd is voor de vergunningverlening bestaat ambtshalve (onder meer periodiek in uitvoering van sommige Europese richtlijnen) of op verzoek van de adviesverlenende overheidsorganen, de burgemeester, de toezichthoudende ambtenaren, de exploitant of personen die hinder kunnen ondervinden. De beslissing tot wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden dient gemotiveerd te zijn en wordt genomen volgens dezelfde procedure als voor de milieuvergunning mits enkele afwijkingen. Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bestaat desgevallend een hoorplicht jegens de exploitant.

5.11. HERNIEUWING VAN DE VERGUNNING

Tussen de 18e en de 12e maand vóór het verstrijken van de lopende vergunning moet bij de bevoegde (vergunningverlenende) overheid een nieuwe vergunning worden aangevraagd (art. 18 § 3 Milieuvergunningsdecreet). Voor vergunningen waarvan de eindtermijn afloopt ten laatste op 1 september 2011 kan een nieuwe vergunning reeds worden aangevraagd vanaf 48 maanden voor het verstrijken van de lopende vergunning (art. 45^{*bis*} Milieuvergunningsdecreet). Men mag dan verder exploiteren tot de definitieve beslissing.¹³⁰ Hoe deze bepaling juist moet worden geïnterpreteerd, is van groot belang voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de exploitant. Enkel als de aanvraag niet tijdig is gebeurd en de nieuwe vergunning niet wordt verkregen vóór het verstrijken van de oude, mag niet meer worden verder geëxploiteerd.

Er bestaan volgende afwijkingen:

- tijdelijke inrichtingen: een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd uiterlijk twee maanden vóór verstrijken van de oude vergunning;
- proefvergunning: (men moet geen aanvraag meer doen en) men mag verder exploiteren tot de definitieve beslissing;
- een vroegere aanvraag is mogelijk bij een geplande overname door een andere exploitant of een geplande belangrijke verandering.

¹³⁰ Art. 39 § 3 Vlarem I; RvS 16 juli 1999, nr. 81.874, Van der Steen en Cornelis: onder definitieve beslissing dient de eindbeslissing te worden begrepen die de procedure van aanvraag tot hernieuwing van de vergunning definitief afsluit en waartegen geen beroep meer mogelijk is.

5.12. OVERNAME VAN EEN INRICHTING

Een milieuvergunning blijft geldig voor de duur van de vergunning, wanneer de inrichting door een andere exploitant wordt overgenomen. De milieuvergunning is een zakelijk recht, en dus overdraagbaar.¹³¹

De overdracht van de milieuvergunning wordt geregeld in artikel 19 van het Milieuvergunningsdecreet en artikel 42 § 2 van Vlarem I. Er dient een verplichte melding van de overdracht te gebeuren door de overnemer, “vóór de datum van inwerkingtreding van de overname”, aan de overheid die op het tijdstip van de melding overeenkomstig de aard en de klasse van de inrichting in eerste aanleg bevoegd is voor de overgenomen inrichting. Deze melding gebeurt bij aangetekende brief of tegen ontvangstbewijs met een modelformulier. De overnemer ontvangt dan een schriftelijke ontvangstmelding van de vermelde overheid met, in geval de inrichting betrekking heeft op het houden van dieren en mestopslag, een overzicht van de lopende vergunningen en mogelijke inperkingen.

De sanctie voor het niet naleven van deze meldingsplicht is niet langer het verval van de vergunning (deze sanctie in Vlarem I was onwettig verklaard door Raad van State wegens onproportioneel¹³²), maar de mogelijkheid van schorsing of opheffing van de milieuvergunning door de bevoegde overheid.

De melding heeft belang voor de aansprakelijkheid van de exploitant voor de exploitatie van de inrichting. Zolang de overnemer de bewuste melding niet heeft verricht blijft, naast hem, ook de vroegere exploitant aansprakelijk. In de overeenkomst houdende overdracht van de inrichting wordt dus best een clause opgenomen die de overnemer verplicht de bewuste melding te doen, minstens vóór de start van de exploitatie.

5.13. VERVAL VAN DE VERGUNNING

Met betrekking tot het verval van de milieuvergunning moeten twee situaties worden onderscheiden, met name het geval waarin de milieuvergunning zelfstandig vervalt, en het geval waarin de milieuvergunning vervalt ingevolge de koppeling met de stedenbouwkundige vergunning.

De milieuvergunning vervalt van rechtswege wanneer zij betrekking heeft op een inrichting:

- die niet in gebruik werd genomen binnen de termijn tot ingebruikname zoals bepaald in de vergunning. Deze is maximum drie jaar. Indien in de vergun-

¹³¹ RvS 13 juni 1996, nr. 60.156, Verheyen.

¹³² RvS 13 juni 1996, nr. 60.156, Verheyen.

ning geen termijn is bepaald dan bedraagt deze 200 dagen bij een nieuwe inrichting, en 30 dagen in de andere gevallen. De koppeling met de stedenbouwkundige vergunning is hier van belang. Bij een milieuvergunning voor een inrichting waarvoor een stedenbouwkundige vergunning vereist is, wordt de milieuvergunning geschorst zolang de stedenbouwkundige vergunning niet is verleend. In dat geval gaat de termijn voor ingebruikname slechts in op de dag dat de stedenbouwkundige vergunning definitief is geworden (art. 5 Milieuvergunningsdecreet).

- die vernield is wegens brand of ontploffing veroorzaakt ten gevolge van de exploitatie van de inrichting;
- die gedurende twee opeenvolgende jaren niet werd geëxploiteerd¹³³;
- of die door de exploitant op vrijwillige basis volledig en definitief stopgezet is overeenkomstig het decreet van 9 maart 2001 in verband met de stopzetting van de veeteeltbedrijven. (art. 28 Milieuvergunningsdecreet)

In deze vier gevallen is er slechts verval voor het gedeelte van de inrichting waarop de gevallen slaan.

Daarnaast is er het verval van rechtswege van de milieuvergunning ingevolge de koppeling met de stedenbouwkundige vergunning. Wordt in een geval van een milieuvergunning voor een inrichting waarvoor een stedenbouwkundige vergunning vereist is, de stedenbouwkundige vergunning geweigerd, dan vervalt de milieuvergunning van rechtswege op de dag van de weigering van de stedenbouwkundige vergunning in laatste aanleg, en vice versa. Het praktisch gevolg is dat indien de aanvrager in het geval van een inrichting waarvoor een milieuvergunning vereist is, één van beide vergunningen niet verkrijgt (en daartegen geen administratief beroep meer open staat), hij beide vergunningen opnieuw zal moeten aanvragen indien hij de kans wil behouden zijn project toch nog te kunnen doorvoeren. De ratio legis van deze vooreerst in het Milieuvergunningsdecreet ingevoerde regel is te vermijden dat een vergunning zou kunnen worden gebruikt die door de tijd achterhaald is.

In een arrest van 19 februari 2009 overwoog de Raad van State dat wanneer door de aanvrager, voor eenzelfde project, een milieuvergunningsaanvraag en stedenbouwkundige aanvraag wordt ingediend en naderhand de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd (in onderhavig geval voor het bouwen van serres), door de aanvrager niet kan worden aangevoerd dat de milieuvergunning ook kan worden ten uitvoer gelegd zonder de ten uitvoerlegging van de stedenbouwkundige vergunning.¹³⁴ Uit de weigering van de stedenbouwkundige vergunning,

¹³³ Uitgezonderd de inrichtingen, vermeld onder de rubrieken 9.3 tot en met 9.8 van de indelingslijst, die in toepassing van art. 47 §2 van het Mestdecreet, hun activiteiten gedurende maximaal 5 jaar geheel of gedeeltelijk stopgezet hebben.

¹³⁴ RvS 19 februari 2009, nr. 190.645, Laurent.

volgt het (van rechtswege) verval van de milieuvergunning. De inhoud van de milieuvergunning wordt immers, materieel gezien, mede bepaald door de inhoud van de aanvraag en de aanvraag was in dit geval toegespitst op de uitbreiding van de activiteiten, waarvan de nieuwbouw een essentieel gegeven was.

5.14. SCHORSING EN OPHEFFING VAN DE VERGUNNING

Er bestaat een mogelijkheid tot volledige of gedeeltelijke schorsing of opheffing van de vergunning door de overheid die in eerste aanleg bevoegd is voor de vergunningverlening, wanneer de exploitant de bepalingen van het Milieuvergunningsdecreet, Vlarem I of de “voorwaarden van de vergunning” niet naleeft, ambtshalve of op voorstel van de met toezicht belaste ambtenaar of de burgemeester (art. 36-38 Milieuvergunningsdecreet). Ook de algemene en sectorale voorwaarden worden gevisieerd door deze bepaling. De beslissing tot wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden dient gemotiveerd te zijn en wordt genomen volgens een geregelde procedure. Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bestaat desgevallend een hoorplicht jegens de exploitant, zoals bij de wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden. De burgemeester of, wanneer deze niet of onvolkomen optreedt, de toezichthoudende ambtenaar, neemt de nodige maatregelen om de exploitatie stop te zetten en zo nodig de inrichting te sluiten.

6. VOORKOMING EN BEHEERSING VAN ZWARE ONGEVALLEN

6.1. SITUERING, BEGRIPPEN EN DOELSTELLINGEN

De voorkoming en beheersing van zware ongevallen maakt het voorwerp uit van de Wet van 21 januari 1987 en het Samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999, en hun uitvoeringsbesluiten. Het is een materie die sterk wordt beheerst door verdragen en Europese wetgeving. Onder meer wordt met deze wetgeving de omzetting van de Seveso-richtlijn en van de Verdragen van Helsinki en Genève over zware ongevallen beoogd.

De Seveso-wetgeving heeft tot doel zware ongevallen, waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, te voorkomen en de gevolgen ervan te beheersen. Naargelang bepaalde drempelwaarden inzake gevaarlijke stoffen in bijlage I van het samenwerkingsakkoord worden overschreden, spreekt men van ‘kleine’ en ‘grote’ Seveso-inrichtingen.

6.2. VOORKOMING VAN ZWARE ONGEVALLEN

Er is in het samenwerkingsakkoord een zorgplicht neergelegd in hoofde van de exploitant. Hij moet alle nodige maatregelen nemen om zware ongevallen te voorkomen en om de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken. De exploitant moet de coördinerende dienst kennisgeven van onder meer de aanvraag voor een milieuvergunning, die deze kennisgeving dan bezorgt aan een reeks andere instanties, zoals de provinciegouverneur en de burgemeester.

De exploitant moet een preventiebeleid voor zware ongevallen opzetten (wat zijn neerslag moet vinden in een document), en voor 'grote' Seveso-inrichtingen ook een veiligheidsbeheerssysteem invoeren. Hij moet tevens een veiligheidsrapport (vr) indienen voor nieuwe inrichtingen, bij belangrijke wijzigingen, enz. Voor bestaande inrichtingen moest dit reeds gebeurd zijn tegen uiterlijk 2002. Dit 'definitief' vr dient te worden onderscheiden van het 'voorlopig' vr dat bij de vergunningsaanvraag dient te worden gevoegd, zoals hoger werd uiteengezet. Meer bepaald moet vooraleer de inrichting of de gewijzigde inrichting in gebruik kan worden genomen – drie maanden voor de inbedrijfsstelling ervan – een 'definitief' veiligheidsrapport als bedoeld in het samenwerkingsakkoord worden ingediend.

In de ruimtelijke ordening moeten de Gewesten er onder meer zorg voor dragen voldoende afstand te laten bestaan tussen Seveso-inrichtingen en woongebieden, door het publiek bezochte gebieden, waardevolle natuurgebieden en bijzonder kwetsbare gebieden.

6.3. NOODPLANNING EN BEHEERSING VAN ZWARE ONGEVALLEN

De exploitant van een 'grote' Seveso-inrichting moet een intern noodplan opstellen. Tevens wordt in principe, onder toezicht van de minister bevoegd voor de civiele bescherming, voor elke 'grote' Seveso-inrichting, een extern noodplan opgesteld. Dit kan ook verplicht worden gesteld voor andere Seveso-inrichtingen. De noodplannen worden met passende tussenpozen van niet meer dan drie jaar uitgetest en zo nodig herzien. Tevens moet het publiek worden voorgelicht dat kan worden getroffen door een ongeval in een 'grote' Seveso-inrichting.

Indien zich een zwaar ongeval voordoet, wordt het interne noodplan door de exploitant uitgevoerd, en zo nodig wordt ook het externe noodplan in werking gesteld. De exploitant dient de dienst 100 en het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering te verwittigen.

6.4. HEFFING

De exploitant van een Seveso-inrichting is onderworpen aan een jaarlijkse (financierende) heffing, volgens een bepaalde berekeningsformule waarin rekening wordt gehouden met het brand- en explosiegevaar en de toxiciteit van de gevaarlijke stoffen. Deze formule is terug te vinden in de wet van 21 januari 1987.

6.5. HANDHAVING

Het toezicht gebeurt door de officieren van gerechtelijke politie en door inspectie-teams, die in het Vlaamse Gewest bestaan uit ambtenaren van de Afdeling Milieu-inspectie, naast bepaalde federale ambtenaren. Zij beschikken daartoe over bepaalde in het samenwerkingsakkoord omschreven bevoegdheden.

Als de door de exploitant getroffen maatregelen ter voorkoming of beheersing van zware ongevallen duidelijk onvoldoende zijn, moeten de bevoegde overheden, de exploitatie stopzetten of verbieden, in het kader van de op de exploitatie van de inrichting van toepassing zijnde wetgeving (in het Vlaamse Gewest vnl. het Milieuvergunningsdecreet). De beslissing van de daartoe bevoegde overheid wordt genomen hetzij ambtshalve, hetzij na een met redenen omkleed verzoek van een beoordelingscommissie of van een of meer van de betrokken inspectiediensten. Tegen die beslissingen kan beroep worden aangetekend zoals bepaald in de op de exploitatie van de inrichting van toepassing zijnde wetgeving.

Overtredingen op het samenwerkingsakkoord worden bestraft met een gevangenisstraf tot één jaar en/of een geldboete tot 1 miljoen ($\times 5,5$) euro. Ook zijn administratieve geldboetes mogelijk.

7. BEDRIJFSINTERNE MILIEUZORG

7.1. SITUERING, BEGRIPPEN EN DOELSTELLINGEN

De bedrijfsinterne milieuzorg behoort tot de sociale instrumenten van het milieubeleid. Het kadert binnen het streven naar een grotere eigen verantwoordelijkheid en zelfcontrole door de doelgroepen, in casu het bedrijfsleven. Vandaar ook de idee om een aantal zaken met betrekking tot de bedrijfsinterne milieuzorg verplicht te stellen, en voor de rest ook stimulerende maatregelen te nemen.

Het decretaal kader van de bedrijfsinterne milieuzorg wordt gevormd door titel III Bedrijfsinterne milieuzorg in het DABM. De meeste onderdelen van deze titel werden verder uitgevoerd in Vlarem II.

Luidens het decreet heeft de bedrijfsinterne milieuzorg tot doel duurzame productiepatronen na te streven en de milieubelasting in al zijn aspecten te beheersen en te beperken. Enkele belangrijke onderdelen van een milieuzorgsysteem worden verplicht gesteld voor de inrichtingen van klasse 1. De invoering van een volledig milieuzorgsysteem, naar het model van de EMAS-Verordening, wordt niet verplicht gesteld, maar wel aangemoedigd.

7.2. MILIEUCOÖRDINATOR

De exploitanten van de inrichtingen van klasse 1 moeten een milieucoördinator aanstellen, behoudens deze die vrijgesteld worden door de Vlaamse regering. Dit zijn de inrichtingen die in de indelingslijst van Vlarem I met de letter 'N' zijn aangeduid. De Vlaamse regering kan de milieucoördinator ook verplicht stellen voor inrichtingen van klasse 2 en 3, maar dit is vooralsnog niet gebeurd. Ook kan de vergunningverlenende overheid de aanstelling van een milieucoördinator opleggen.

De milieucoördinator kan een werknemer zijn van de exploitant of een externe persoon. Het mag niet de bedrijfsleider zelf zijn, en ook geen rechtspersoon. Onder bepaalde voorwaarde kan een milieucoördinator 'gedeeld' worden door twee of meer inrichtingen. De vergunningverlenende overheid kan een gezamenlijke milieucoördinator verplicht stellen voor inrichtingen die samen een zogenaamde milieutechnische eenheid vormen, ongeacht het eventueel verschillend eigendomsstatuut van die inrichtingen. Als milieucoördinator kan enkel een persoon worden aangesteld die over de vereiste kwalificaties en eigenschappen beschikt. Deze voorwaarden inzake opleiding, enz. worden vastgelegd door de Vlaamse regering. Dit is gebeurd in Vlarem II. De milieucoördinator geniet een zekere mate van sociaalrechtelijke bescherming, vermits onder meer voor de verwijdering uit zijn functie de exploitant het voorafgaand akkoord van het Comité voor Veiligheid, Gezondheid en Verfraaiing der werkplaatsen nodig heeft of, bij ontstentenis ervan, van de vakbondsafvaardiging.

De milieucoördinator heeft onder meer tot taak bij te dragen tot het gebruik van milieuvriendelijke productiemethoden, te waken over de naleving van de milieuwetgeving door het uitvoeren van controles en de tekortkomingen te rapporteren, te waken over of in te staan voor meet- en registratieverplichtingen, bij te dragen tot en voorstellen te doen voor de interne en externe communicatie in verband met de milieubelasting van de inrichting, advies te geven over milieure-

levante investeringen, jaarlijks een verslag op stellen over zijn werkzaamheden ten behoeve van de bedrijfsleiding, desgevallend de ondernemingsraad en het Comité voor Veiligheid, Gezondheid en Verfraaiing der werkplaatsen of, bij ontstentenis daarvan, de vakbondsafvaardiging.

7.3. TOEPASSING VAN DE EMAS-VERORDENING EN DE VERPLICHTE MILIEUAUDIT

Het decreet belast de Vlaamse regering met het treffen van de nodige maatregelen met het oog op de toepassing van de EMAS-Verordening, die een vrijwillig milieubeheer- en milieuauditsysteem betreft. De Vlaamse regering wordt door het decreet belast met het aanwijzen van de instantie die, wat het Vlaamse Gewest betreft, belast is met onder meer de erkenning en de controle van de onafhankelijke milieuverificateurs. BELAC (de Belgische Accreditatieinstelling) is aangeduid om hiervoor te zorgen.

Luidens het decreet kan de Vlaamse regering de categorieën van inrichtingen aanwijzen die het voorwerp uitmaken van een periodieke dan wel een eenmalige verplichte milieuaudit. Dit is gebeurd in Vlarem II. De periodieke milieuaudit is vereist voor de MER- of VR-plichtige inrichtingen. Inrichtingen die aangeduid zijn met de letter 'P' of 'E' in de indelingslijst van Vlarem I, kunnen door de vergunningverlenende overheid verplicht worden tot een periodieke respectievelijk eenmalige milieuaudit. Tussen twee opeenvolgende audits mag hoogstens een periode van 3 jaar liggen. De milieuaudit vindt plaats op kosten van de exploitant en moet worden gevalideerd door een erkende milieuverificateur.

7.4. MEET- EN REGISTRATIEVERPLICHTINGEN EN MILIEUJAARVERSLAG

Volgens het decreet kan de Vlaamse regering of de vergunningverlenende overheid aan exploitanten van inrichtingen meet- en registratieverplichtingen opleggen inzake emissies, immissies, gevaarlijke stoffen, enz. Ook dit is in Vlarem II gebeurd.

Het decreet bepaalt tevens dat de Vlaamse regering de inrichtingen kan aanwijzen die een milieujaarverslag moeten opstellen. Deze bepaling is uitgevoerd door Vlarem II. Inrichtingen die aangeduid zijn met de letter 'J' in de indelingslijst van Vlarem I, moeten een milieujaarverslag opstellen, alsook exploitanten van inrichtingen van klasse 1 of 2 die samen een milieutechnische eenheid vormen, bij de overschrijding van bepaalde drempelwaarden. Het milieujaarverslag bestaat uit vier deelverslagen: emissiejaarverslag; afvalstoffenregister; geluid; en immissie-

metingen. Het moet worden overgemaakt aan de Afdeling Milieuvergunningen van het Departement LNE.

7.5. MELDINGS- EN WAARSCHUWINGSPLICHT BIJ ACCIDENTELE EMISSIES EN STORINGEN

Het decreet stelt tot slot in hoofde van de exploitant van een inrichting een meldings- en waarschuwingsplicht (jegens de bevoegde controleambtenaar en desgevallend derden die kunnen schade lijden) in bij accidentele emissies en storingen. In de rechtsleer zijn reeds discussies gevoerd over de overeenstemming van dergelijke verplichtingen met het uit artikel 6.1. van het EVRM afgeleide verbod van zelfbeschuldiging.

8. MILIEUBELEIDSOVEREENKOMSTEN

Er bestaan in het Vlaamse Gewest drie soorten milieubeleidsovereenkomsten (of milieuconvenanten), meer bepaald tussen overheden onderling, tussen de overheid en een individueel bedrijf, en tussen de overheid en een bedrijfsfederatie. Voor de eerste twee bestaat er geen specifiek juridisch kader, de tweede soort wordt zelfs maatschappelijk vrij ongewenst geacht (in het licht van de vrije concurrentie en het gelijkheidsbeginsel). Men wou de derde soort milieubeleidsovereenkomsten een specifiek juridisch statuut geven, zodanig dat zij meer betekenen dan een louter gentlemen's agreement. Dit is gebeurd in het Decreet van 15 juni 1994 betreffende de milieubeleidsovereenkomsten. Milieubeleidsovereenkomsten staan bedrijfsfederaties, en de bedrijven die eronder ressorteren, toe hun milieubeleid veel beter te plannen en de tekst van de overeenkomst beter af te stemmen op de mogelijkheden.

Het decreet betreft overeenkomsten tussen het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, en een of meer overkoepelende, representatieve organisaties van ondernemingen met het doel milieuverontreiniging te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken of weg te nemen of een doelmatig milieubeheer te bevorderen. Het Gewest kan alleen milieubeleidsovereenkomsten afsluiten met organisaties die aantonen dat zij:

- 1° rechtspersoonlijkheid bezitten;
- 2° representatief zijn voor ondernemingen die hetzij een bepaalde gemeenschappelijke activiteit uitoefenen, hetzij geconfronteerd worden met een bepaald gemeenschappelijk leefmilieuprobleem, hetzij gevestigd zijn in een zelfde gebied; en
- 3° door hun leden gemandateerd zijn om met het Gewest een milieubeleidsovereenkomst te sluiten en hen hierdoor te verbinden.

De verplichtingen in een milieubeleidsovereenkomst mogen niet minder streng zin dan de geldende wetgeving. Het Vlaamse Gewest mag gedurende de looptijd in principe geen strengere wetgeving uitvaardigen door middel van een uitvoeringsbesluit dan de milieubeleidsovereenkomst. Het Gewest blijft evenwel bevoegd om verordenend op te treden, hetzij in geval van dringende noodzaak, hetzij om te voldoen aan dwingende verplichtingen van internationaal- of Europeesrechtelijke aard. Vooraleer gebruik te maken van deze bevoegdheid, pleegt het Gewest wel overleg met de andere partijen bij de milieubeleidsovereenkomst.

Een milieubeleidsovereenkomst is verbindend voor de partijen. Naar gelang van hetgeen bepaald is in de overeenkomst is zij tevens verbindend voor al de leden van de organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan. De ondernemingen die na het sluiten van de overeenkomst tot de organisatie toetreden worden van rechtswege verbonden. De leden van een verbonden organisatie kunnen zich niet aan hun verbintenissen onttrekken door uit de organisatie te treden.

Voorts regelt het decreet de procedure van totstandkoming, met inspraak (onder meer van de SERV en de Minaraad), en van beëindiging. Ook moeten de milieubeleidsovereenkomsten een controleprocedure bevatten. Een milieubeleidsovereenkomst wordt gesloten voor een bepaalde termijn, die in geen geval langer mag zijn dan vijf jaar. Een milieubeleidsovereenkomst kan niet stilzwijgend worden verlengd.

De eerste jaren na de inwerkingtreding van het decreet zijn nauwelijks milieubeleidsovereenkomsten gesloten. Dit bracht sommigen tot de stelling dat het instrument zijn aantrekkelijkheid verliest door het een juridisch statuut te geven. Deze vrees blijkt intussen niet bevestigd. Er zijn ondertussen heel wat milieubeleidsovereenkomsten volgens het decreet afgesloten (bv. omtrent de inzameling van vervallen geneesmiddelen, elektrisch en elektronisch afval, oud papier, batterijen, oliën, ...).

9. WATER

9.1. BESCHERMING VAN HET MARIENE MILIEU

De bescherming van het mariene milieu maakt het voorwerp uit van de Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, en de uitvoeringsbesluiten. De wet is van toepassing op de zeegebieden, met name de territoriale zee (tot 12 zeemijl vanaf de basislijn, dit is de laagwaterlijn), het continentaal plat en de exclusieve economische

zone van België (van beide is de verste afstand 47 zeemijl vanaf de basislijn). De wet laat de zeevisserijwetgeving onverlet.

De wet beoogt het behoud van de eigen aard, de biodiversiteit en het ongeschonden karakter van het mariene milieu door middel van maatregelen tot bescherming ervan en door middel van maatregelen tot preventie, inperking en herstel van schade en milieuverstoring, in het bijzonder door middel van duurzame beheers- en handhavingsmaatregelen. De wet bevat en omschrijft hiertoe in de eerste plaats een aantal beginselen van het milieubeleid. Deze richten zich niet alleen tot de overheid maar ook tot de gebruikers van de zeegebieden. Ook bevat de wet een zorgplicht in hoofde van iedereen die in de zeegebieden een activiteit onderneemt.

De wet vormt het kader voor de aanwijzing en instandhouding van beschermde mariene gebieden (reservaten, speciale beschermingszones, enz.) en de soortenbescherming in de zeegebieden. Verder bevat de wet maatregelen ter voorkoming en beperking van verontreiniging en milieuverstoring (met onder meer een principieel verbod op verbranding en storten), onder meer door schepen. Ook wordt een systeem van vergunningen en machtigingen, gekoppeld aan een milieueffectbeoordeling, ingevoerd voor bepaalde activiteiten (zoals werken van burgerlijke bouwkunde, achterlaten en vernietigen van wrakken, enz.). Tevens wordt een rechtsbasis gegeven voor noodmaatregelen ter vrijwaring en bescherming van het mariene milieu (rampenplannen). Ten slotte wordt een objectieve aansprakelijkheid ingevoerd voor het herstel van milieuschade of milieuverstoring door de veroorzaker van een verontreiniging.

9.2. INTEGRAAL WATERBELEID

9.2.1. *Situering, begrippen en doelstellingen*

Het integraal waterbeleid vormt een vrij nieuw thema binnen het waterrecht. Het is vooral sinds de Europese Kaderrichtlijn Water op de voorgrond gekomen. Deze richtlijn werd in het Vlaamse Gewest omgezet in het Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (Decreet Integraal Waterbeleid). Het decreet bevat daarnaast echter ook heel wat elementen die niet van Europeesrechtelijke oorsprong zijn. Voordien was het waterbeleid een zeer versnipperde materie. Het kwalitatief waterbeheer, dit is de bescherming van het oppervlaktewater en het grondwater tegen verontreiniging, was geregeld in afzonderlijke (sectorale) wetgeving, en via het milieuvergunningstelsel. Het kwantitatief waterbeheer, dit is het beheer van waterpeilen en watervoorraden, werd beheerst door oude wetgeving (onder meer op de polders en wateringen), die vooral tot doel had de bevolking te behoeden voor wateroverlast en de belangen van de landbouw te dienen.

Men wil met het Decreet Integraal Waterbeleid af van de scheidingen tussen kwalitatief en kwantitatief waterbeheer, en tussen de verschillende soorten wateren (oppervlaktewater, grondwater) en een meer integraal waterbeleid gaan bevorderen, dat uitgaat van de watersystemen zelf. Eén van de grote problemen is dat vrij veel gebouwd is op plaatsen die gevoelig zijn voor overstromingen, met alle problemen van dien. Via het Decreet Integraal Waterbeleid wil men onder meer bekomen dat in de ruimtelijke ordening meer wordt rekening gehouden met de watersystemen.

Het Decreet Integraal Waterbeleid regelt voor de watersystemen gelegen in het Vlaamse Gewest de organisatie van het integraal waterbeleid. Het decreet streeft naar een multifunctioneel gebruik van watersystemen en formuleert een ganse reeks, voor een deel ook nieuwe, beginselen van het milieubeleid specifiek voor het (integraal) waterbeleid. De watersystemen worden geografisch ingedeeld in stroomgebieden, stroomgebiedsdistricten, bekkens en deelbekkens. Deze zijn aangeduid in de bijlagen bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2005 betreffende de geografische indeling van watersystemen en de organisatie van het integraal waterbeleid in uitvoering van Titel I van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid.

9.2.2. Waterbeleidsplanning

Het Decreet Integraal Waterbeleid voorziet in een (zwaar opgezette) beleidsplanning, met een waterbeleidsnota, stroomgebiedbeheerplannen, bekkenbeheerplannen, deelbekkenbeheerplannen, bekkenvoortgangsrapporten, en maatregelenprogramma's (per stroomgebiedsdistrict).

De waterbeleidsnota neemt een centrale plaats in in de beleidsplanning. De waterbeleidsnota legt de krachtlijnen vast van de visie van de Vlaamse regering op het integraal waterbeleid voor het Vlaamse Gewest in zijn geheel en per stroomgebied afzonderlijk. De waterbeleidsnota geeft eveneens aan in hoeverre de krachtlijnen van het integraal waterbeleid vastgelegd in de waterbeleidsnota afgestemd zijn op gewestelijke beleidsplannen.

9.2.3. Watertoets

De "watertoets" richt zich tot alle overheden die over een vergunning, een plan of programma moeten beslissen. Zo een vergunning kan zijn onder meer een stedenbouwkundige, verkavelings- of milieuvergunning. Zo een plan kan zijn onder meer een ruimtelijk uitvoeringsplan of een landinrichtingsplan. Het is wellicht het belangrijkste instrument dat er moet voor zorgen dat schadelijke effecten voor watersystemen door beslissingen in andere beleidsdomeinen, zoals de ruimtelijke ordening, worden voorkomen, beperkt, hersteld of gecompenseerd. De bedoeling

is ook dat onder meer geen stedenbouwkundige vergunningen meer worden verleend voor nieuwbouw in gebieden die gevoelig zijn voor overstromingen. De formulering in artikel 8 § 1 van het decreet luidt als volgt:

“De overheid die moet beslissen over een vergunning, plan of programma (...), draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd.

Wanneer een vergunningsplichtige activiteit, een plan of programma, afzonderlijk of in combinatie met een of meerdere bestaande vergunde activiteiten, plannen of programma's, een schadelijk effect veroorzaakt op de kwantitatieve toestand van het grondwater dat niet door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma kan worden voorkomen, kan die vergunning slechts worden gegeven of kan dat plan of programma slechts worden goedgekeurd omwille van dwingende redenen van groot maatschappelijk belang. In dat geval legt de overheid gepaste voorwaarden op om het schadelijke effect zoveel mogelijk te beperken, of indien dit niet mogelijk is, te herstellen of te compenseren.

De overheid die oordeelt over de afgifte van een stedenbouwkundig of planologisch attest, vermeld in artikelen 135, § 2, en 145^{ter}, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, dient in redelijkheid na te gaan of de aanvraag door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen de watertoets kan doorstaan”.

Daarbij moet de overheid tevens rekening houden met de waterbeheerplannen, indien deze bestaan, en zijn beslissing motiveren. Ook regelt het decreet de advisering nopens het al dan niet optreden van een schadelijk effect en de op te leggen voorwaarden, en de integratie van deze beoordeling in het milieueffectrapport, indien dit vereist is. Tevens biedt het decreet een rechtsgrond voor de Vlaamse regering om algemene richtlijnen of nadere regels terzake vast te stellen. Dat is gebeurd in het Besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstantie en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid.

9.2.4. Bescherming van oeverzones

Het decreet bevat een aantal maatregelen ter bescherming van oeverzones. De oeverzone van elk oppervlaktewaterlichaam, met uitzondering van de waterwe-

gen, omvat ten minste de taluds ervan. Een bredere oeverzone kan worden afgebakend in het bekkenbeheerplan, het deelbekkenbeheerplan, of het stroomgebiedbeheerplan.

In de oeverzones gelden de volgende maatregelen:

- een verbod op bemesting, met uitzondering van bemesting door rechtstreekse uitscheiding bij begrazing, en dit tenminste in een zone van 5 à 10 meter, naargelang het geval, vanaf de bovenste rand van het talud van het oppervlaktewaterlichaam;
- een verbod op het aanbrengen van bestrijdingsmiddelen (behalve bij gevaarlijke plagen), met uitzondering van rodenticiden die worden aangewend in het kader van de rattenverdelging, en dit tenminste binnen één meter landinwaarts vanaf de bovenste rand van het talud van het oppervlaktewaterlichaam;
- een verbod op het aanbrengen van ruimingsslib, behoudens de bepaalde uitzonderingen;
- een verbod op grondbewerkingen binnen een meter landinwaarts vanaf de bovenste rand van het talud van een oppervlaktewaterlichaam; de grondbewerkingen uitgevoerd vanaf een meter landinwaarts vanaf de bovenste rand van het talud moeten beantwoorden aan de code van goede landbouwpraktijken;
- een verbod op het oprichten van nieuwe bovengrondse constructies, met uitzondering van die constructies die noodzakelijk zijn voor het beheer van het oppervlaktewaterlichaam, voor het vervullen van de functie of de functies die werden toegekend aan het oppervlaktewaterlichaam, van werken van algemeen belang en van de constructies die verenigbaar zijn met de functie of de functies van de oeverzone;
- bij het uitvoeren van de in het vorig punt bedoelde werken, andere dan die welke zijn gericht op het herstel van de natuurlijke werking van het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam, worden bij voorkeur en waar mogelijk de technieken van natuurtechnische milieubouw gehanteerd.
- andere noodzakelijke maatregelen opgelegd door de Vlaamse regering, met inbegrip van erfdiensbaarheden, en in dat geval kunnen particuliere grondeigenaars of gebruikers aan het Vlaamse Gewest onder bepaalde voorwaarden een vergoeding vragen. (art. 10 Decreet Integraal Waterbeleid)

9.2.5. Verwerving van onroerende goederen

Voor de verwerving van onroerende goederen, vereist om de doelstellingen van het integraal waterbeleid te verwezenlijken, kan het Vlaamse Gewest in de eerste plaats overgaan tot een onteigening ten algemene nutte (art. 11 Decreet Integraal Waterbeleid). Ongeacht de bepalingen die andere rechtspersonen bevoegd verkla-

ren tot onteigenen, kunnen eveneens de provincies en gemeenten door de Vlaamse regering hiertoe worden gemachtigd.

In de tweede plaats heeft het Vlaamse Gewest een recht van voorkoop bij verkoop van onroerende goederen die geheel of gedeeltelijk zijn gelegen in in een stroomgebiedbeheerplan, bekkenbeheerplan of deelbekkenbeheerplan afgebakende overstromingsgebieden en oeverzones (art. 12 Decreet Integraal Waterbeleid). Deze plannen worden vastgesteld door de Vlaamse regering. In de procedure is onder meer een uitgebreide advisering door bestuurlijke instanties en een openbaar onderzoek voorzien, waarin door eenieder schriftelijke opmerkingen kunnen worden gemaakt. De plannen worden bij uittreksel in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt en liggen ter inzage onder meer bij de betrokken provincies en gemeenten.

Het recht van voorkoop is niet van toepassing op onroerende goederen van het openbaar of privaat domein van de federale overheid en van andere gemeenschappen en gewesten. Het Decreet Integraal Waterbeleid bepaalt verder wie de initiatiefnemer en de begunstigde voor het recht van voorkoop is (bv. Waterwegen en Zeekanaal, De Scheepvaart, de Vlaamse Grondenbank, ...). Het waterbeheerplan vermeldt bij de afbakening van een oeverzone of overstromingsgebied de initiatiefnemer. De initiatiefnemer is de begunstigde in het geval de begunstigde een waterwegbeheerder is. Is de initiatiefnemer een waterloopbeheerder van onbevaarbare waterlopen dan is in dit geval de Vlaamse Grondenbank de begunstigde.

Het decreet bepaalt ook de modaliteiten, voorziet in bepaalde uitzonderingen (zoals bij een verkoop aan zijn kinderen) en regelt de taak van de instrumenterende ambtenaar bij een onderhandse akte en een openbare verkoop. De sanctie bij het niet naleven van het recht van voorkoop is de indeplaatsstelling of het betalen van een schadevergoeding ten belope van 20% van de verkoopprijs.

De rangorde tussen het recht van voorkoop inzake water en andere rechten van voorkoop (externe samenloop) wordt onder meer beheerst door de bepaling in de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 dat de rechten van voorkoop die bij decreet worden ingevoerd geen afbreuk mogen doen aan de op 30 juli 1993 bestaande rechten van voorkoop, en de bepaling in het decreet dat het recht van voorkoop geen afbreuk doet aan de regelingen die op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit decreet (dit is op 24 november 2003) al bestaan over het recht van voorkoop en die steeds voorrang hebben. Mogelijke situaties zijn de volgende:

- i) Samenloop met andere publiekrechtelijke rechten van voorkoop. De rechten van voorkoop inzake ruilverkaveling (in werking getreden vóór 30 juli 1993), natuur (in werking getreden op 10 januari 1998), huisvesting (in werking getreden op 8 juli 1999), ruimtelijke ordening (in werking getreden op 1 mei

2000) en zeehavens (in werking getreden op 8 juni 2001) primeren op het recht van voorkoop inzake water.

- ii) Samenloop met het recht van voorkoop van de pachter. De Pachtwet bepaalt dat de pachter geen recht van voorkoop heeft “in geval van verkoop van het goed aan een openbaar bestuur of een publiekrechtelijke persoon wanneer het goed wordt gekocht om voor doeleinden van algemeen belang te worden aangewend” (art. 52, 3° Pachtwet). Een koop in toepassing van een recht van voorkoop moet juridisch nog steeds als een koop worden aangemerkt. Het recht van voorkoop van de pachter is dus ondergeschikt aan dit inzake water.
- iii) Samenloop met een conventioneel recht van voorkoop. Het recht van voorkoop inzake water primeert als zakelijk recht op een persoonlijk recht.

De verwerving van onroerende goederen, zowel via onteigening ten algemene nutte als via het recht van voorkoop, is verder uitgewerkt in het Besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 2009 tot uitvoering van de onteigening ten algemene nutte, het recht van voorkoop, de aankoopplicht en de vergoedingsplicht van titel I van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003.

9.2.6. Aankoopplicht en vergoedingsplicht

De eigenaar van een onroerend goed kan van de tot aankoop verplichte entiteit, de verwerving daarvan eisen indien hij aantoont dat, ten gevolge van de afbakening van een oeverzone of overstromingsgebied waarbinnen dit onroerend goed is gelegen, de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt (art. 17 § 1 Decreet Integraal Waterbeleid). Dit is de zogenaamde aankoopplicht. De tot aankoop verplichte entiteit is de initiatiefnemer.

De Vlaamse regering bepaalt de nadere voorwaarden en de procedure van de aankoopplicht. De Vlaamse regering bepaalt de wijze van berekening van het bedrag van de aankoopprijs waarop de eigenaar recht heeft. Bij het bepalen van de aankoopprijs wordt geen rekening gehouden met de waardevermindering voortvloeiend uit de afbakening van het onroerend goed als oeverzone of overstromingsgebied. Het bedrag dat de eigenaar van de tot aankoop verplichte entiteit ontvangt wordt in voorkomend geval verminderd met het bedrag dat de eigenaar heeft ontvangen ten gevolge van planschade voor hetzelfde onroerend goed. Wanneer de eigenaar toepassing maakt van de aankoopplicht van de tot aankoop verplichte entiteit kan hij geen aanspraak meer maken op planschade, patrimoniumverlies, schadevergoeding of andere aankoopplicht van het Vlaamse Gewest voor hetzelfde onroerend goed.

Indien een onroerend goed wordt gebruikt dat binnen een afgebakend overstromingsgebied ligt, kan van de vergoedingsplichtige een vergoeding worden

gevraagd in de mate dat, ten gevolge van het actief inschakelen ervan door de overheid in de waterbeheersing, inkomstenverlies kan worden aangetoond (art. 17 §2 Decreet Integraal Waterbeleid). Dit is de zogenaamde vergoedingsplicht. De vergoedingsplichtige is de initiatiefnemer.

De Vlaamse regering bepaalt de nadere voorwaarden en de procedure van de vergoedingsplicht. De Vlaamse regering bepaalt de wijze van berekening van het bedrag van de vergoeding waarop de gebruiker recht heeft, waarbij de decreetgever een aantal elementen heeft bepaald waarmee moet worden rekening gehouden. Er is geen vergoeding verschuldigd als het inkomstenverlies het gevolg is van beperkingen, voorschriften en voorwaarden die door of krachtens een andere regelgeving zijn opgelegd. Wanneer een gebruiker toepassing maakt van de vergoedingsplicht van de vergoedingsplichtige, kan hij geen aanspraak meer maken op een andere vergoedingsplicht van het Vlaamse Gewest of een andere vergoedingsregeling voor hetzelfde inkomstenverlies met betrekking tot hetzelfde onroerend goed.

De aankoopplicht en de vergoedingsplicht zijn intussen verder uitgewerkt in het Besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 2009 tot uitvoering van de onteigening ten algemene nutte, het recht van voorkoop, de aankoopplicht en de vergoedingsplicht van titel I van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003.

9.3. OPPERVLAKTEWATER

De bestrijding van de verontreiniging van het oppervlaktewater wordt voor de ingedeelde inrichtingen geregeld in het kader van het Milieuvergunningsdecreet, Vlarem I en Vlarem II. Daarnaast zijn er ook nog de Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en de Wet van 24 mei 1983 betreffende de algemene normen die de kwaliteitsobjectieven bepalen van oppervlaktewater bestemd voor welbepaalde doeleinden, twee kaderwetten. De basismilieukwaliteitsnormen, die gelden voor alle oppervlaktewateren, en de bijzondere milieukwaliteitsnormen, die, ter uitvoering van Europese richtlijnen, gelden voor oppervlaktewateren met de bestemming voor drinkwaterproductie, zwemwater, viswater, respectievelijk schelpdierwater zijn vastgelegd in Vlarem II. Ook zijn allerhande beleidstaken inzake monitoring, reductieprogramma's, enz. opgenomen in Vlarem II.

De Wet van 26 maart 1971 geldt voor de wateren van het openbaar hydrografisch net. Art. 2 van de wet verbiedt het werpen van voorwerpen of stoffen in de openbare wateren, evenals het lozen van verontreinigde of verontreinigende vloeistoffen of gassen en het deponeren van vaste of vloeibare stoffen op een plaats waar ze door een natuurlijk verschijnsel in het water kunnen terechtkomen. Er bestaan

enkele uitzonderingen, onder meer voor het lozen van afvalwater waarvoor een milieuvergunning is verleend of melding is gedaan. Over het rechtstreeks en vooral het onrechtstreeks lozingsverbod bestaat heel wat rechtspraak.¹³⁵ Zo valt ook het deponeren van (vloei)stoffen in een private beek, die uitmondt in openbare oppervlaktewateren, onder het verbod. Het natuurlijk verschijnsel is in dat geval het verval.¹³⁶

Voor wat betreft de emissienormen en andere voorschriften inzake de lozingen van afvalwater, wordt in Vlarem II een onderscheid gemaakt tussen algemene, sectorale en bijzondere lozingsvoorwaarden. De algemene lozingsvoorwaarden gelden voor alle lozingen, de sectorale lozingsvoorwaarden voor een bepaalde industriële sector, en de bijzondere lozingsvoorwaarden voor een bepaald bedrijf. De sectorale lozingsvoorwaarden vullen de algemene aan (bevatten normen voor andere parameters), doch kunnen er soms ook van afwijken (zowel in strengere zin als in minder strenge zin). De bijzondere lozingsvoorwaarden vullen de algemene en sectorale aan, of stellen bijkomende eisen, en specifiek voor het lozen van bedrijfsafvalwater kunnen voor bepaalde parameters ook strengere normen worden opgelegd. Vlarem II bevat ook voorschriften inzake de aanwezigheid van een controle-inrichting en inzake zelfcontrole (metingen en bemonsteringen).

De Wet van 26 maart 1971 is vooral bekend omdat daarin de heffing inzake de lozing van afvalwater is uitgewerkt, in het bijzonder in hoofdstuk IIIbis.¹³⁷ Voor gezinnen en kleine bedrijven (waterverbruik kleiner dan 500 m³) wordt de heffing berekend in functie van het drinkwaterverbruik. Voor grotere bedrijven wordt de heffing bepaald op grond van metingen, hetzij aan de hand van omzettingcoëfficiënten.

De Wet van 26 maart 1971 laat daarnaast ook toe productnormen vast te stellen om de verontreiniging van de oppervlaktewateren tegen te gaan. Ook wordt voorzien in subsidies voor niet-prioritaire rioleringen en kleinschalige rioolwaterzuiveringsinstallaties.

¹³⁵ Zie o.m. Cass. 25 november 1997 (twee arresten), *R.Cass.* 1998, 291, noot B. BRONDERS, *TMR* 1999, 19; Gent 14 januari 2000, *TMR* 2001, 194; Corr. Gent 21 juni 1994, *TMR* 1995, 506; Corr. Tongeren 7 februari 1996, *TMR* 1997, 298; Corr. Gent 25 september 2001, *TMR* 2002, 195.

¹³⁶ Zie o.m. Cass. 15 november 1989, *Amén.* 1990, 167; Corr. Turnhout 15 september 1992, *TMR* 1993, 246, noot P. MORRENS; Corr. Gent 13 september 1994, *TMR* 1995, 336; Corr. Tongeren 7 februari 1996, *TMR* 1997, 298.

¹³⁷ Voor een uitgebreide bespreking, zie D. DEVOS i.s.m. E. GOOSSENAERTS, "Milieuheffingen anno 2008" in B. VANHEUSDEN en C. VANDERKERKEN (eds.), *Fiscaliteit en Milieu. Status quaestionis inzake milieu-, energie- en leegstandsheffingen*, Gent, Larcier, 2008, 36 e.v.

9.4. GRONDWATER

De bestrijding van de verontreiniging van het grondwater (en de bodem) en het grondwaterbeheer wordt voor de ingedeelde inrichtingen geregeld in het kader van het Milieuvergunningsdecreet, Vlarem I en Vlarem II. Daarnaast is er ook nog het Decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer. Het decreet heeft betrekking op de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging, de winning van grondwater, de objectieve aansprakelijkheid van de persoon die een daling van de grondwaterlaag veroorzaakt en de oprichting van een schadefonds.

In Vlarem II zijn de milieukwaliteitsnormen en de beleidstaken qua monitoring, enz. opgenomen, alsook de algemene en sectorale milieuvorwaarden die beogen verontreiniging van de bodem en het grondwater te voorkomen, alsook de voorschriften voor particuliere stookolietanks met een inhoud van minder dan 5.000 liter.

Een uitvoeringsbesluit van het Grondwaterdecreet (besluit van 27 maart 1985) verbiedt in beginsel het direct of indirect lozen in het grondwater van bepaalde stoffen. De winning van grondwater is, behoudens voor zeer kleine grondwaterwinningen (zoals met een handpomp), onderworpen aan een milieuvergunning of een melding. Ook is in het Grondwaterdecreet een heffing op de winning van grondwater ingevoerd.¹³⁸ Aan een heffing op de winning van grondwater is onderworpen diegene die, in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar, grondwaterwinningen bestemd voor openbare drinkwatervoorziening, grondwaterwinningen van ten minste 30.000 m³ per jaar en grondwaterwinningen van 500 tot minder dan 30.000 m³ per jaar heeft geëxploiteerd (art. 28ter § 1 Grondwaterdecreet). Er gelden echter heel wat vrijstellingen. Tot slot stelt het decreet een objectieve aansprakelijkheid in in hoofde van de exploitant van een grondwaterwinning en de bouwheer van openbare of private werken, die door hun toedoen een daling van de grondwaterlaag veroorzaken, voor de bovengrondse schade aan bestaande grondwaterwinningen en aan andere onroerende goederen, grond en beplantingen inbegrepen. Dit houdt dus in dat de schadelijder geen fout in hoofde van de veroorzaker hoeft aan te tonen: het bewijs van de schade en het causaal verband volstaat. Daarmee samenhangend voorziet het decreet in de oprichting van een schadefonds, dat voorschotten kan uitkeren aan de schadelijders.

¹³⁸ Voor een uitgebreide bespreking, zie D. DEVOS i.s.m. E. GOOSSENAERTS, "Milieuheffingen anno 2008" in B. VANHEUSDEN en C. VANDERKERKEN (eds.), *Fiscaliteit en Milieu. Status quaestionis inzake milieu-, energie- en leegstandsheffingen*, Gent, Larcier, 2008, 50 e.v.

9.5. ONBEVAARBARE WATERLOPEN, POLDERS EN WATERINGEN, EN DIJKEN

De onbevaarbare waterlopen, en in het bijzonder het waterpeilbeheer ervan, wordt beheerst door de Wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen. Deze wet deelt de onbevaarbare waterlopen in in drie categorieën. De bevoegdheid voor de gewone ruimings-, onderhouds- en herstellingswerken en voor de buitengewone werken van verbetering of wijziging verschilt naargelang de categorie: het Vlaamse Gewest (eerste categorie), de provincie (tweede categorie) en de gemeente (derde categorie).

Met het oog op de waterbeheersing en de afwatering ten behoeve van de landbouw werden polders en wateringen afgebakend, die het voorwerp uitmaken van de Wet van 3 juni 1957 betreffende de polders en de Wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen. Bij uitvoeringsbesluit werden de polders en wateringen afgebakend. In een politiereglement werden bepaalde verplichtingen van de aangelanden opgenomen. De algemene vergadering van stemgerechtigde ingelanden van polders kan politiereglementen aannemen en polderbelastingen heffen. In polders en wateringen geldt de Wet van 28 december 1967 en het politiereglement in principe enkel voor waterlopen van de eerste categorie. Voor de andere onbevaarbare waterlopen gelden de reglementen van de besturen van polders en wateringen.

Om snel te kunnen ingrijpen bij hoge waterstanden werd het Decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen genomen. Dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten regelen onder meer de aanleg van en de werken aan waterkeringen en bevat ook een onteigeningsmogelijkheid van het Vlaamse Gewest voor de uitvoering van werken voor 'natuurtechnische milieubouw en recreatie' (bv. het doorsteken van een zomerdijk voor natuurontwikkeling).

10. KLIMAATVERANDERING EN ENERGIE

Het klimaatbeleid in België is een taak van zowel de federale overheid als van de gewesten. Door de bevoegdheidsverdeling op het vlak van milieu en energie hebben namelijk zowel de federale overheid als de gewesten relevante bevoegdheden. Om het beleid op elkaar af te stemmen hebben de federale staat en de drie gewesten op 14 november 2002 een samenwerkingsakkoord gesloten betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto. Dit samenwerkingsakkoord heeft onder meer geleid tot de oprichting van een Nationale Klimaatcom-

missie. De Nationale Klimaatcommissie heeft enerzijds administratieve en organisatorische taken en anderzijds inhoudelijke taken. Onder de administratieve en organisatorische taken vallen onder meer het opstellen van het reglement van inwendige orde; het bepalen van de regels van de werking van het permanent secretariaat; de opmaak van een jaarverslag; de uitwisseling en doorgave van informatie en verslagen; en toezien op de afstemming, en indien mogelijk, het harmoniseren, tussen de partijen van de werkmethode en werkprocedures, van de interpretatie van de gegevens, van de rapportering en prognose en van de uitwisseling van de informatie. Onder de inhoudelijke taken vallen onder meer het evalueren van de samenwerking en coördinatie evenals de stand van uitvoering en de impact (ecologisch, sociaal, economisch) van het beleid en de maatregelen genomen op basis van het Nationaal Klimaatsplan; het adviseren van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid voor het bepalen van het Belgisch standpunt in het internationale beleid op het gebied van Klimaatverandering en de uitstoot van broeikasgassen; en het ontvangen van en beraadslagen over de rapporten van de vertegenwoordigers van België in de organen van het VN-Raamverdrag inzake Klimaatverandering.

Het samenwerkingsakkoord heeft ervoor gezorgd dat er een concrete lastenverdeling tussen de gewesten van de nationale reductiedoelstelling van 7,5% is gekomen. Volgens het nationale lastenverdelingsakkoord moet Vlaanderen zijn emissies in de periode 2008-2012 met gemiddeld 5,2% verminderen tegenover die van 1990. In absolute cijfers betekent dit een beperking van de uitstoot in deze periode tot gemiddeld 83.436 kton CO₂-eq per jaar.

Het samenwerkingsakkoord maakte ook de redactie mogelijk van het Nationaal Klimaatsplan van België 2009-2012. In het Nationaal Klimaatsplan wordt een overzicht gegeven van alle maatregelen waartoe reeds door de verschillende bevoegdheidsniveaus in België werd beslist teneinde aan de verplichtingen van het Kyoto-protocol te voldoen. Hierin wordt tevens de basis gelegd voor de uitwerking van een strategie voor na 2012.

Naast het Nationaal Klimaatsplan op basis van het samenwerkingsakkoord heeft het Vlaamse Gewest ook een eigen klimaatplan, meer bepaald het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2006-2012. Dit is reeds het tweede plan, na een eerder plan voor de periode 2002-2005. De maatregelen van het tweede Vlaams Klimaatbeleidsplan zijn gebundeld in tien thema's. Vijf sectorale thema's geven globaal het streefdoel weer voor de sectoren rond klimaatvriendelijke en duurzame mobiliteit, rationeel energiegebruik, duurzame en koolstofarme energievoorziening, industrie en duurzame landbouw en bossen. Vijf horizontale ondersteunende thema's handelen over onderzoek en innovatie, sensibilisatie, flexibiliteitsmechanismen, de voorbeeldrol van de overheid en de aanpassing aan de klimaatverandering (adaptatie). Elk thema bundelt de verschillende maatregelen die moeten bijdragen tot

de realisatie van het globale streefdoel en van de specifieke doelstellingen. Om de realisatie van de doelstellingen van dit plan optimaal te kunnen opvolgen, is bij elk thema bijzondere aandacht besteed aan het formuleren van indicatoren. Belangrijke elementen van het plan zijn tot slot de opvolging en afstemming met andere beleidsniveaus, de financieringsmechanismen van het voorgestelde beleid en de afstemming van het klimaatplan op andere beleidsplannen zoals het Vlaams Toewijzingsplan Verhandelbare Emissierechten 2008-2012. Het plan omvat ook de Vlaamse visie op de voorbereiding van het klimaatregime na 2012.

Om de reductiedoelstellingen inzake broeikasgassen te halen, heeft de EU in de Richtlijn 2003/87/EG van 13 oktober 2003 een regeling uitgewerkt voor de handel in broeikasgasemissierechten. Ter implementatie van deze Europese richtlijn moet België voor elke handelsperiode een toewijzingsplan opstellen dat de totale hoeveelheid emissierechten vastlegt die tijdens de betreffende handelsperiode verdeeld zullen worden. De eerste handelsperiode was de periode 2005-2007. De tweede handelsperiode is de periode 2008-2012. De derde handelsperiode is de periode 2013-2020. Gezien de bevoegdheidsverdeling in België bestaat het Belgische toewijzingsplan uit drie of vier aparte toewijzingsplannen: een Vlaams, een Waals, een Brussels en een federaal (enkel voor de handelsperiode 2005-2007).

Naast het emissiehandelsstelsel bestaat er nog een hele reeks aan andere maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan. Verschillende van deze maatregelen zijn genomen in uitvoering van Europese richtlijnen en vallen onder het energierecht. Centraal binnen het beleid staat het Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (Energiedecreet). Dit decreet is in werking getreden op 1 januari 2011 en vormt, naar analogie met het DABM voor het Vlaamse milieubeleid, het basisdecreet voor het Vlaamse energiebeleid. Het decreet is samen in werking getreden met het Energiebesluit van 19 november 2010, dat het Energiedecreet verder uitvoert.

Het Energiedecreet voorziet, naast bepalingen rond de emissiehandel, onder meer in de omzetting van de Europese regelgeving rond hernieuwbare energie, energieprestaties van gebouwen, de bevordering van warmtekrachtkoppeling, en de energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten.

Zo geeft het Energiedecreet het juridisch kader voor het stelsel van groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten. Dit stelsel vertrekt met de toekenning van certificaten. De Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) kent namelijk een groenestroomcertificaat toe aan de eigenaar van een productie-installatie die gelegen is in het Vlaamse Gewest of de natuurlijke persoon of rechtspersoon die daartoe door hem werd aangewezen, voor iedere 1000 kWh elektriciteit die in de installatie wordt opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen (art. 7.1.1. Energiedecreet). De VREG kent een warmte-

krachtcertificaat toe aan de eigenaar van een productie-installatie die gelegen is in het Vlaamse Gewest of de natuurlijke persoon of rechtspersoon die daartoe door hem werd aangewezen, voor iedere 1000 kWh primaire energiebesparing die in de installatie wordt gerealiseerd door gebruik te maken van een kwalitatieve warmtekrachtinstallatie ten opzichte van referentie-installaties en/of iedere 1000 kWh elektriciteit die in de kwalitatieve warmtekrachtinstallatie wordt opgewekt (art. 7.1.2. Energiedecreet). Vervolgens bepaalt het decreet een minimumsteun voor de certificaten. De netbeheerders kennen in de eerste plaats een minimumsteun toe voor de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen die is opgewekt in installaties die aangesloten zijn op hun net (art. 7.1.6. Energiedecreet). De minimumsteun wordt vastgelegd afhankelijk van de gebruikte hernieuwbare energiebron en de gebruikte productietechnologie. De laatste jaren heeft de Vlaamse overheid bijvoorbeeld veel ingezet op zonne-energie met een hoge minimumsteun tot gevolg. De netbeheerders kennen in de tweede plaats een minimumsteun toe voor de productie van elektriciteit die is opgewekt in kwalitatieve warmtekrachtinstallaties die aangesloten zijn op hun net (art. 7.1.7. Energiedecreet). De minimumsteun is ook bepaald in het Energiedecreet en bedraagt op dit ogenblik 27 euro per overgedragen warmtekrachtcertificaat. Voor installaties in gebruik genomen vanaf 1 januari 2012 bedraagt de minimumsteun 31 euro per overgedragen warmtekrachtcertificaat. Vervolgens legt het Energiedecreet de verplichting op aan iedere persoon die in het jaar n-1 als toegangshouder geregistreerd stond in het toegangsregister van een elektriciteitsdistributienetbeheerder, de beheerder van het plaatselijk vervoernet van elektriciteit of beheerder van het transmissienet, op een afnamepunt in het Vlaamse Gewest, en geen netbeheerder is, om jaarlijks bij de VREG een bepaald aantal groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten in te dienen. Het systeem van groenestroomcertificaten is verder uitgewerkt in het Energiebesluit.

Daarnaast voorziet het Energiedecreet ook dat gebouwen waarvoor een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning wordt ingediend moeten voldoen aan bepaalde eisen op het vlak van energieprestaties en binnenklimaat, de zogenaamde EPB-eisen (art. 11.1.1. Energiedecreet). Bij het vaststellen van de eisen wordt een onderscheid gemaakt tussen nieuwe en bestaande gebouwen. Er kan ook een onderscheid gemaakt worden tussen verschillende categorieën gebouwen. De concrete EPB-eisen zijn terug te vinden in het Energiebesluit. Als op een gebouw EPB-eisen van toepassing zijn, gelden die voor de totaliteit van de werken, handelingen en wijzigingen die aan het gebouw uitgevoerd worden en dus ook voor de werken, handelingen en wijzigingen die op zich niet vergunningsplichtig zijn.

De Vlaamse Regering kan de eigenaars of gebruikers van een gebouw ook opleggen dat het gebouw over een energieprestatiecertificaat moet beschikken (art.

11.2.1. Energiedecreet). Het energieprestatiecertificaat bevat referentiewaarden op basis waarvan de energieprestaties van het gebouw kunnen worden beoordeeld en vergeleken met die van andere gebouwen. In het energieprestatiecertificaat worden ook aanbevelingen opgenomen voor de kostenefficiënte verbetering van de energieprestatie van het gebouw of tips voor goed gebruikersgedrag. De Vlaamse Regering bepaalt de berekeningsmethode, de verdere inhoud en de vorm van het energieprestatiecertificaat. De Vlaamse Regering kan ook nadere regels vastleggen voor de labeling van gebouwen. De Vlaamse Regering bepaalt de gevallen waarin een energieprestatiecertificaat kan worden ingetrokken of aangepast. De Vlaamse Regering kan de eigenaar van een gebouw verplichten om bij de verkoop van een gebouw of het aangaan van een nieuwe huurovereenkomst een geldig energieprestatiecertificaat aan de koper/huurder over te dragen. Het Energiebesluit voorziet reeds in energieprestatiecertificaten voor residentiële gebouwen, voor niet-residentiële gebouwen, voor nieuwbouw, en voor publieke gebouwen. De geldigheidsduur van de energieprestatiecertificaten is steeds tien jaar. De eigenaar die een residentieel, dan wel een niet-residentieel gebouw, te koop of te huur wil aanbieden, moet over het respectievelijke energieprestatiecertificaat beschikken.

Tot slot heeft het Vlaams Parlement ter omzetting van de Europese richtlijn over de geologische opslag van kooldioxide (Richtlijn 2009/31/EG van 23 april 2009) reeds op 8 mei 2009 het decreet betreffende de diepe ondergrond goedgekeurd. Dit decreet is tot op heden echter nog niet in werking getreden.

11. PRODUCTBELEID

11.1. SITUERING, BEGRIPPEN EN DOELSTELLINGEN

Productnormen zijn belangrijke instrumenten voor directe regulering in het milieubeleid. Nadat in het verleden heel wat productnormen op sectorale basis tot stand waren gekomen, deed zich de noodzaak gevoelen aan een meer eenvormig productbeleid. Dat heeft geleid tot de Wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid. Er bestaan nog heel wat uitvoeringsbesluiten van oudere wetten die nu onder deze wet ressorteren. Daarnaast bestaan er nog heel wat specifieke wetten voor bepaalde 'producten', zoals de Wet van 11 juli 1969 betreffende de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt, en zijn uitvoeringsbesluiten. Tevens is er dan de Gewone Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, met een specifiek Boek III Milieutaksen. Hieronder wordt de Wet productnormen besproken, en worden terloops ook de andere vermelde wetten even aangestipt.

De Wet Productnormen heeft tot doel door middel van productnormen duurzame productie- en consumptiepatronen aan te moedigen en te bevorderen en inzonderheid

1. het leefmilieu en de volksgezondheid te beschermen tegen schadelijke effecten of risico's op schadelijke effecten van bepaalde producten die op de markt worden gebracht of die worden uitgevoerd naar landen die geen lid zijn van de Europese Unie;
2. de uitvoering te verzekeren van de richtlijnen en verordeningen van de Europese Unie inzake productnormen ter bescherming van de volksgezondheid en het leefmilieu.

Deze wet beoogt niet de bescherming van de werknemers noch de veiligheid van de consument. De wet is ook niet van toepassing op een reeks specifieke producten waarvoor afzonderlijke wetgeving bestaat (bv. geneesmiddelen, voedingsmiddelen, ...).

Het productbeleid maakt de verantwoordelijkheid uit van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, meer bepaald de Dienst Productbeleid.

11.2. ALGEMENE BEPALINGEN BETREFFENDE PRODUCTEN

De wet bevat een bepaling die het concept van 'producer responsibility' invoert. Er rust op de producenten een (niet-strafrechtelijke gesanctioneerde) zorgplicht. Ieder product dat op de markt wordt gebracht moet zodanig ontworpen zijn dat de fabricage, het voorziene gebruik en de verwijdering de volksgezondheid niet aantasten en niet of zo weinig mogelijk bijdragen tot een toename van de hoeveelheid en de mate van schadelijkheid van afvalstoffen en tot andere vormen van verontreiniging.

Ook wordt de federale regering gemachtigd tot het treffen van een reeks uiteenlopende concrete maatregelen voor bepaalde producten(groepen) (zoals het verbieden van het product op de markt te brengen, het op de markt brengen van een product onderwerpen aan een toelating, de verpakking van een product regelen, het gebruik van een product omwille van de volksgezondheid verbieden, enz.).

11.3. BIJZONDERE BEPALINGEN VOOR PRODUCTEN

Daarnaast bevat de Wet Productnormen nog een heel aantal bijzondere bepalingen voor producten. Het gaat dan in de eerste plaats om bepalingen betreffende stoffen en preparaten. De Wet Productnormen stelt hieromtrent in het algemeen

dat éénieder die een nieuwe stof, als zodanig of verwerkt in een preparaat, op de markt wil brengen, gehouden is daarvan kennis te geven aan de federale overheid, behalve in de door de Koning bepaalde gevallen waarin geen kennisgeving vereist is.

De bijzondere bepalingen betreffen ook gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Deze bepalingen houden enkel een bevoegdheidsdelegatie naar de Koning in om het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en van biociden te kunnen onderwerpen aan een voorafgaandelijke erkenning, toelating of registratie. De Koning kan tevens de voorwaarden van de erkennings-, toelatings- of registratie-aanvraag en haar onderzoek bepalen. Hij kan eveneens de voorwaarden van toekenning, wijziging, opschorting en intrekking van de erkenning, toelating of registratie bepalen.

Verder wordt een principieel verbod ingevoerd om producten op de markt te brengen met verpakkingen die niet-herbruikbaar zijn of niet vatbaar zijn voor nuttige toepassing, met inbegrip van recyclage. Tevens is er een aantal algemene voorwaarden waaraan verpakkingen moeten voldoen (bv. volume en gewicht minimaal houden) en bijzondere voorwaarden voor herbruikbare verpakkingen en niet-herbruikbare verpakkingen.

De Wet Productnormen bevat ook verscheidene bijzondere bepalingen betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten. Deze bepalingen zorgen voor de omzetting van de Europese richtlijn hieromtrent (Richtlijn 2009/125/EG van 21 oktober 2009). De Wet Productnormen stelt de voorschriften vast waaraan energieverbruikende producten die onder uitvoeringsmaatregelen vallen, moeten voldoen om in de handel te kunnen worden gebracht en/of in gebruik te kunnen worden genomen. Zij draagt bij tot duurzame ontwikkeling door de energie-efficiëntie en het niveau van milieubescherming te verhogen en tegelijk de zekerheid van de energievoorziening te vergroten. De bepalingen zijn niet van toepassing op middelen voor het vervoer van personen of goederen, en ze doen geen afbreuk aan de wetgeving inzake afvalbeheer en chemische stoffen, met inbegrip van gefluoreerde broeikasgassen.

Tot slot bestaat er nog de Wet van 11 juli 1969. Deze wet heeft onder meer betrekking op: teeltmateriaal, zoals zaaizaden en pootgoed; elke stof bestemd om de plantaardige produktie te verbeteren of te bevorderen, zoals meststoffen en bodemverbeterende middelen; elke stof bestemd om de dierlijke en visproduktie te verbeteren, te bevorderen of te beschermen, zoals dierenvoeders; elk substraat voor de plantenkultuur.

11.4. MILIEUTAKSEN

De bepalingen inzake milieutaksen (of ecotaksen) werden opgenomen in de Gewone Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, meer bepaald in Boek III Milieutaksen. Er geldt een milieutaks op drankverpakkingen. Verder is er een milieutaks van toepassing op wegwerpfototoestellen; op batterijen; en op verpakkingen van de nijverheidsproducten inkt, lijm en oplosmiddelen, behalve wanneer het product dat ze bevatten bestemd is voor niet-beroepsmatig gebruik. Er wordt tevens een milieuheffing geheven, bij het in het verbruik brengen, op:

- wegwerp tassen en zakken van kunststof, bestemd voor het vervoer van goederen gekocht in de kleinhandel;
- wegwerpeetgerei, van kunststof;
- platen, vellen, foliën, stroken, strippen en andere platte producten, zelfs zelfklevend, van kunststof, ook indien op rollen, voor huishoudelijk gebruik;
- bladaluminium, ook indien bedrukt of op een drager van papier, van karton, van kunststof of op dergelijke dragers, met een dikte van niet meer dan 0,2 mm (de dikte van de drager niet meegerekend), ook indien op rollen, voor huishoudelijk gebruik.

De milieutaksen zijn lange tijd het voorwerp geweest van tal van juridische procedures. Het gelijkheidsbeginsel speelt daarin stevast een grote rol. Vooral de milieutaks op drankverpakkingen heeft reeds een lange geschiedenis achter de rug.¹³⁹

11.5. HANDHAVING

De Wet productnormen bevat een behoorlijk arsenaal aan handhavingsinstrumenten. Naast de officieren van gerechtelijke politie, kunnen de aangewezen ambtenaren optreden om controle uit te oefenen. Zij kunnen proces-verbaal opstellen die bewijskracht hebben. Producten kunnen bij wijze van administratieve maatregel voorlopig in beslag genomen worden. Overtredingen worden strafrechtelijk gesanctioneerd met een gevangenisstraf en een geldboete die in bepaalde gevallen kunnen oplopen tot tien jaar respectievelijk 10 miljoen (x 5,5) euro. Er zijn ook bijkomende straffen opgenomen in de wet (zoals verbod van invoer of uitvoer, het uit de markt nemen van producten, de aanstelling van een bijzonder bewindvoerder bij herhaling van hetzelfde misdrijf, enz.). Tevens zijn

¹³⁹ Zie in dat verband Arbitragehof 14 december 2005, nr. 186/2005; Arbitragehof 18 oktober 2006, nr. 156/2006; Arbitragehof 11 januari 2007, nr. 9/2007; GwH 13 maart 2008, nr. 53/2008.

administratieve geldboetes mogelijk wanneer niet (binnen een bepaalde tijd) strafrechtelijk vervolgd wordt.

12. AFVAL

12.1. INLEIDING

Het afvalstoffenbeheer wordt voorlopig nog beheerst door een van de oudste nog geldende decreten, zijnde het Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (Afvalstoffendecreet). Het decreet wordt verder uitgewerkt in het Besluit van de Vlaamse regering van 5 december 2003 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer (Vlarea). De Vlaamse overheid werkt echter volop aan een nieuw decreet dat het Afvalstoffen-decreet zal vervangen, het zogenaamde Materialendecreet. Dat decreet zorgt voor de omzetting van de nieuwe Kaderrichtlijn Afvalstoffen en verankert de integrale kijk op de materiaalketen. Op 24 juni 2011 keurde de Vlaamse regering het Materialendecreet definitief goed. Hieronder wordt eerst ingegaan op het Afvalstoffendecreet en vervolgens op het Materialendecreet.

12.2. AFVALSTOFFENDECREET

Het Afvalstoffendecreet is op alle afvalstoffen van toepassing, doch niet op gasvormige effluënten die in de atmosfeer worden uitgestoten, dierlijke mest, afvalwater (met uitzondering van afvalstoffen in vloeibare toestand), bodem (uitgegraven buiten ontginningsgebieden) en radioactief afval. Als afvalstof wordt aangemerkt: “elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”. Dit Vlaamse afvalstoffenbegrip valt samen met het Europese. De Europese Afvalstoffenlijst (EURAL) is opgenomen in Vlarea. Het betreft een niet-limitatieve lijst. Slechts als een stof of voorwerp voldoet aan de definitie, is er sprake van een afvalstof. Omdat het antwoord op de vraag of iets een afvalstof is, heel wat rechtsgevolgen heeft, is er reeds heel wat rechtspraak over het afvalstoffenbegrip.¹⁴⁰ Zo heeft de Raad van State zich in

¹⁴⁰ Zie o.m. Corr. Gent 30 januari 1992, *TMR* 1993, 350, noot P. MORRENS en P. DE BRUYCKER; Voorz. Antwerpen 30 juli 1993, *TMR* 1993, 351, noot P. MORRENS en P. DE BRUYCKER; Antwerpen 23 september 1994, *TMR* 1995, 52-54, noot L. LAVRYSEN; Corr. Gent 4 mei 1995, *TMR* 1996, 375; Corr. Antwerpen 27 mei 1998, *TMR* 1999, 315-317; Corr. Antwerpen 13 december 1996, *TMR* 1999, 398-401; Antwerpen 10 december 1998, *TMR* 1999, 399, noot P. MORRENS en P. DE BRUYCKER; Corr. Kortrijk 19 oktober 1999, onuitg.; RvS 25 juni 1998, nr. 74.646, nv De Labie en zonen; RvS 29 juni 1999, nr. 81.874, *TMR* 1999, 460-468; RvS 28 juni 1999, nr. 81.397, *TMR* 1999, 481; RvS 16 september 1999, nr. 82.281, *TMR* 2000, 222-228, Antwerpen, 31 mei 1999, *TMR* 2001, 43-45.

het arrest De Labie gebogen over de vraag of gebruikte kratten (uit een brouwerij) die werden vermalen tot granulaat van 'high density poly-ethylene', zodanig dat een hoogwaardig half-fabrikaat als grondstof werd verkregen, afvalstoffen waren. Dit granulaat kon gebruikt worden voor de vervaardiging van gebruiksgoederen. Een Belgische onderneming had tegen een weigering van vergunning voor de opslag ervan annulatieberoep bij de Raad van State aangetekend. De overheid had de vergunning geweigerd en gesteld dat het ging om afvalstoffen, met name een 'recycleerbaar restproduct'. De verzoekster heeft voor de Raad van State betoogd dat het geen afvalstoffen betreft, maar stoffen die gebruikt worden als basismateriaal, grondstof en half-fabrikaat, zonder dat zij het economisch en industrieel circuit verlaten. De Raad van State is de verzoekster in deze visie gevolgd.

De afvalstoffen worden verder onderverdeeld in hoofd- en bijkomende categorieën. Alle afvalstoffen worden vooreerst ingedeeld in één van beide hoofdcategorieën: de huishoudelijke afvalstoffen en de bedrijfsafvalstoffen. Daarnaast kunnen de afvalstoffen nog ingedeeld worden in een bijkomende categorie, met name hetzij als gevaarlijke afvalstof, hetzij als bijzondere afvalstof.

Volgens het Afvalstoffendecreet heeft het afvalstoffenbeleid tot doel de gezondheid van de mens en het milieu te vrijwaren tegen de schadelijke invloed van afvalstoffen en de verspilling van grondstoffen en energie tegen te gaan door:

1. in de eerste plaats de produktie van afvalstoffen te voorkomen of te vermindern, en de schadelijkheid van afvalstoffen te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken;
2. in de tweede plaats de nuttige toepassing van afvalstoffen te bevorderen;
3. ten slotte de verwijdering te organiseren van die afvalstoffen die niet kunnen worden voorkomen of nuttig kunnen worden toegepast.

Om deze doelstellingen te bereiken moeten alle passende maatregelen of initiatieven genomen worden ter bevordering van:

1. de ontwikkeling van schone technologieën die een zuiniger gebruik maken van de natuurlijke hulpbronnen;
2. de ontwikkeling en het gebruik van produkten die dusdanig zijn ontworpen dat de fabricage, het gebruik en de verwijdering ervan bijdragen tot een vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen en de schadelijkheid ervan en van het gevaar voor verontreiniging;
3. de nuttige toepassing van de afvalstoffen door recyclage, hergebruik, terugwinning of andere handelingen gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen of het gebruik van afvalstoffen als energiebron;
4. de ontwikkeling van adequate technieken voor de definitieve verwijdering van gevaarlijke stoffen uit afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing.

De Vlaamse regering kan ook milieubeleidsovereenkomsten afsluiten (*cf. supra*). Ook ontwerpt de OVAM sectorale uitvoeringsplannen ter uitvoering van het Milieubeleidsplan. De bepalingen van de sectorale uitvoeringsplannen zijn bindend voor de overheid, uitgezonderd in die gevallen waarin dat uitdrukkelijk is aangegeven in die plannen.¹⁴¹ Deze plannen zijn niet bindend ten opzichte van de burger.

Eén van de centrale instrumenten in het decreet is de aanvaardingsplicht. Het decreet geeft de Vlaamse regering de bevoegdheid om afvalstoffen, inclusief verpakkingen, aan te wijzen waarvoor een aanvaardingsplicht geldt voor de eindverkoper, de tussenhandelaar en de producent of invoerder. In enge zin gaat het om een terugnameplicht of een 'één voor één-regeling'. Dit houdt voor de eindverkoper in dat hij, wanneer een consument een product aanschaft, verplicht is het overeenstemmende product waarvan de consument zich ontdoet (de afvalstof), in ontvangst te nemen. Voor de tussenhandelaars en producenten of invoerders geldt een analoge verplichting. In ruime zin spreekt men van een 'echte' aanvaardingsplicht of een 'één voor nul-regeling'. Dit houdt in dat de eindverkoper verplicht is de afvalstof van de consument te aanvaarden, ongeacht of de consument een vervangend product aanschaft. In het Vlarea wordt bepaald dat de eindverkoper, tussenhandelaar en producent de volgende afvalstoffen gratis in ontvangst moeten nemen, zelfs als de consument geen vervangende producten aanschaft: oude en vervallen geneesmiddelen; afgedankte batterijen en accu's; afgedankte voertuigen; drukwerkaafvalstoffen; afgedankte elektrische en elektronische apparatuur; afgewerkte olie; afvalbanden uit de vervangmarkt en uit eerste montage; dierlijke en plantaardige afvalvetten en oliën. Voor het verpakkingsafval geldt een specifieke regeling in het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval.¹⁴² Twee organisaties werden erkend die de aanvaardingsplicht op zich kunnen nemen, met name Fost Plus en Val-I-Pac.

Het decreet bepaalt verder dat de Vlaamse regering een lijst opstelt van afvalstoffen die op wettige wijze mogen worden gebruikt als secundaire grondstoffen indien zij voldoen aan bepaalde voorwaarden. Die afvalstoffen worden voor de toepassing van het decreet niet als afvalstoffen beschouwd van zodra zij worden afgeleverd bij een gebruiker die beschikt over de nodige vergunningen en/of voldoet aan de vastgestelde voorwaarden om deze secundaire grondstoffen te gebruiken.¹⁴³ Deze bepaling werd nader uitgewerkt in VLAREA (bv. voor bouwstof).

¹⁴¹ RvS 29 april 1999, nr. 80.010, nv Remo Milieubeheer.

¹⁴² Voor een bespreking, zie M. ADAMS, "Het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval", *Milieu- en Energierecht* 2010, 57-66.

¹⁴³ Zie in dit verband Arbitragehof 15 april 1997, nr. 19/97.

Het Afvalstoffendecreet maakt het onderscheid tussen het beheer, het verwerken, het inzamelen, de nuttige toepassing, en de verwijdering van afvalstoffen. Het beheer is het ruimste begrip en omvat de andere handelingen. Het verwerken omvat de nuttige toepassing en de verwijdering. De verwijdering slaat op “de vernietiging en definitieve opslag op of in de bodem en de hierop gerichte handelingen”. De nuttige toepassing duidt op “het winnen van grondstoffen, producten of energie uit afval, of het rechtstreekse en wettige gebruik van afval”. In beide gevallen kan de Vlaamse regering aan deze definities handelingen toevoegen overeenkomstig de Europese voorschriften, en worden de begrippen nader omschreven door overname van de bijlagen van de oude Europese Kaderrichtlijn Afval in Vlarea.

Het is overeenkomstig artikel 12 van het Afvalstoffendecreet verboden afvalstoffen achter te laten of te beheren in strijd met de voorschriften van het Afvalstoffendecreet of de uitvoeringsbesluiten. Ook geldt een zorgplicht. Iedereen die afvalstoffen beheert, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het leefmilieu, meer bepaald risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora, geluids- of stankhinder, schade aan natuur- en landschapsschoon te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken.

Een erkennings- en registratiesysteem voor de tussenpersonen in het afvalcircuit (inzamelaars, ophalers, vervoerders, enz.) werd ingesteld, evenals een verplichting om een afvalstoffenregister bij te houden en te voldoen aan de jaarlijkse meldingsplicht bij de OVAM. Het verwijderen van afvalstoffen is vergunningsplichtig en het nuttig toepassen van afvalstoffen is vergunnings- of meldingsplichtig overeenkomstig het Milieuvergunningsdecreet en Vlarem I. In Vlarem II vindt men de algemene en sectorale voorwaarden voor deze inrichtingen. Het storten en verbranden van bepaalde afvalstoffen is verboden. Er gelden bijzondere regels voor huishoudelijke afvalstoffen, bedrijfsafvalstoffen, gevaarlijke afvalstoffen en bijzondere afvalstoffen (bv. afgewerkte olie, medisch afval).

De exploitanten van verwijderingsinrichtingen voor afvalstoffen zijn onderworpen aan een heffing. Deze heffing varieert van 0,10 tot 150 euro per ton verwijderde afvalstoffen. Voor bepaalde afvalstoffen geldt een tarief van 0 euro/ton (bv. het storten van asbesthoudende afvalstoffen op een daartoe vergunde stortplaats; het storten, verbranden of meeverbranden in een daartoe vergunde inrichting van afvalstoffen van bodemsaneringsoperaties waarbij andere saneringswijzen dan uitgraven en storten onredelijk hoge kosten met zich meebrengen of onmogelijk zijn; het verbranden of meeverbranden in een daartoe vergunde inrichting en met recuperatie van energie van verwerkte dierlijke vetten, eiwitten en meel die conform de regelgeving vernietigd moeten worden). De heffing wordt door de exploitanten in principe doorgerekend aan de producenten van de afvalstoffen.

12.3. MATERIALENDECREET

Met het Materialendecreet beoogt de Vlaamse overheid over te gaan van een afvalbeleid naar een duurzaam materialenbeleid. Materiaalkringlopen moeten maximaal gesloten worden. Afval moet zoveel mogelijk een grondstof worden voor nieuwe producten.

Het Materialendecreet verduidelijkt wat materiaalkringlopen zijn en legt de volgorde van prioriteiten vast voor de omgang met materialen (en niet enkel afvalstoffen):

1. voorkom afvalstoffen en stimuleer milieuverantwoorde productie en consumptie;
2. bevorder hergebruik;
3. recycleer afvalstoffen of zorg dat materialen in gesloten kringlopen worden ingezet;
4. pas afvalstoffen nuttig toe. In de praktijk komt dit vaak neer op energietoepassingen;
5. verwijder afvalstoffen op een verantwoorde manier, via verbranding zonder energierecuperatie, of ten slotte via storten.

Het decreet heeft net zoals de nieuwe Kaderrichtlijn Afvalstoffen specifieke aandacht voor “het einde van afval”. Wanneer houdt afval op afval te zijn en wordt het een nieuwe grondstof of nieuw product? Het Materialendecreet formuleert de voorwaarden voor einde-afval en bijproducten, zoals die op Europees niveau zijn vastgesteld. De Vlaamse Regering kan voor bepaalde materiaalstromen specifieke criteria opstellen om aan te geven of het materiaal kan worden beschouwd als een bijproduct of als een materiaal dat de einde-afvalfase heeft bereikt.

Een aantal principes van het Materialendecreet worden in een later stadium uitgewerkt zoals preventie- en uitvoeringsplannen, de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, de tracering van materiaalstromen, het stellen van eisen aan het materialengebruik uit hoofde van milieu en gezondheid, of de beoordeling van een milieuvergunning op basis van materiaalgebruik en -efficiëntie.

Parallel aan het decreet werkt de Vlaamse overheid een omvattend uitvoeringsbesluit uit dat het huidige Vlarea zal vervangen. Dit besluit zal o.m. de specifieke einde-afvalcriteria en procedures vastleggen.

13. BODEM

13.1. SITUERING, BEGRIPPEN EN DOELSTELLINGEN

Het Vlaamse Gewest heeft te maken met heel wat (historisch) verontreinigde bodems. Bodemverontreiniging ontstaat dikwijls, zij het niet uitsluitend, door het onoordeelkundig opslaan, behandelen of verwerken van afvalstoffen. Vaak is de huidige bodemverontreiniging het resultaat van activiteiten in het (verre) verleden, toen nog niet zoveel aandacht werd besteed aan de milieuproblematiek. Bodemsanering is het saneren van de aldus (soms historisch) vervuilde gronden. Het is duidelijk dat zulks om een omvattende wetgeving vraagt, die onder meer regelt wanneer moet worden gesaneerd, door wie, wie voor de saneringskosten moet instaan, wie uiteindelijk aansprakelijk is voor de kosten, enz.

Oorspronkelijk was deze materie zeer rudimentair geregeld in het Afvalstoffen-decreet, door één bepaling die de betrokkenen de sanering van gronden oplegde die door de OVAM als dermate verontreinigd werden beschouwd dat zij een risico opleverden voor het milieu en de volksgezondheid. Deze regeling maakte geen onderscheid tussen historische en nieuwe bodemverontreiniging, en eigenlijk ook niet tussen de vervuiler en de (mogelijks onschuldige) huidige eigenaar. In 1995 heeft de Vlaamse decreetgever dan een eigen omvattende wetgeving aangenomen, meer bepaald het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering (Bodemsaneringsdecreet). Het decreet werd verder uitgevoerd in het Besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 1996 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering (Vlarebo).

Op 1 juni 2008 onderging het Vlaamse bodemsaneringsrecht een grondige wijziging. Op die dag werd het Vlaamse bodemsaneringsrecht namelijk volledig vervangen. Het Bodemsaneringsdecreet evenals het Vlarebo werden opgeheven en vervangen door respectievelijk het Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (Bodemdecreet) en het Besluit van de Vlaamse regering van 14 december 2007 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (Vlarebo).

Het Bodemdecreet heeft tot doel de sanering ervan (met inbegrip van waterbodems) aan te pakken, door het scheppen van een juridisch kader voor de besluitvorming, de prefinanciering en de aansprakelijkheid. De bepalingen die daarop betrekking hebben, zijn van openbare orde, want zij beogen de bescherming van het algemeen belang. Het decreet beoogt tevens de potentiële verwervers van gronden op de hoogte te brengen van een eventuele bodemverontreiniging. De bepalingen die daarop slaan, zijn niet van openbare orde, want zij hebben enkel tot doel private belangen te beschermen. Om deze doelstellingen te verwezenlij-

ken voorziet het decreet onder meer in een regeling van identificatie en inventarisatie van verontreinigde gronden, een regeling van overdracht van gronden, en een regeling van de saneringsplicht en de aansprakelijkheid.

Een van de nieuwe krachtlijnen van het Bodemdecreet is het feit dat het nu ook een titel rond bodembescherming bevat (art. 167-170 Bodemdecreet). Op basis van deze titel kan de Vlaamse regering maatregelen vaststellen ter bescherming van de bodem. Dat is intussen ook reeds gebeurd met betrekking tot erosie. Deze maatregelen kunnen algemene bindende voorschriften over het gebruik van de bodem inhouden. Ook allerlei subsidieregelingen zijn mogelijk. Om redenen van bodembescherming kan het Vlaamse Gewest onroerende goederen verwerven door onteigening voor het algemeen nut en kunnen de gemeenten en provincies door de Vlaamse Regering hiertoe worden gemachtigd.

Het Bodemdecreet maakt een onderscheid tussen nieuwe, historische en gemengde bodemverontreiniging bij het bepalen van het saneringsregime. Nieuwe bodemverontreiniging is totstandgekomen na 28 oktober 1995; daarvoor geldt een streng regime. Voor historische bodemverontreiniging, die tot stand gekomen is vóór 29 oktober 1995, geldt een minder streng regime. Gemengde bodemverontreiniging is gedeeltelijk tot stand gekomen voor 29 oktober 1995 en gedeeltelijk na 28 oktober 1995. Als bij gemengde bodemverontreiniging op een grond een onderscheid tussen nieuwe bodemverontreiniging en historische bodemverontreiniging kan worden gemaakt, worden de respectievelijke bepalingen voor elke soort bodemverontreiniging toegepast (art. 26 Bodemdecreet). Als er geen onderscheid kan worden gemaakt, wordt een zo accuraat mogelijke verdeling van de bodemverontreiniging gemaakt in een deel dat naar alle redelijkheid als nieuwe bodemverontreiniging en een deel dat naar alle redelijkheid als historische bodemverontreiniging kan worden beschouwd. Als het niet mogelijk is om door het gebruik van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen voor elk deel bodemverontreiniging een afzonderlijk beschrijvend bodemonderzoek of een afzonderlijke bodemsanering uit te voeren, dan zijn uitsluitend de bepalingen van toepassing die gelden voor het grootste deel van de bodemverontreiniging (art. 27 Bodemdecreet).

13.2. INVENTARISATIE EN IDENTIFICATIE VAN VERONTREINIGDE GRONDEN

Het decreet organiseert de inventarisatie en identificatie van verontreinigde gronden. Onder een “grond” verstaat het decreet: “de bodem of de opstallen die zich op of in de bodem bevinden, met uitzondering van de opstallen die door de Vlaamse Regering worden bepaald” (art. 2, 9° Bodemdecreet). De door de Vlaamse regering uitgezonderde opstallen zijn: “1° scheidingsmuren en omheiningen; 2°

reclameborden en -zuilen; 3° straatmeubilair enabri's; 4° antennes en masten; 5° hoogspanningsmasten, tellers, laagspanningskasten; 6° installaties voor het opwekken van water-, wind- en zonne-energie; 7° waterleiding-, elektriciteits- en gasdistributienetwerk; 8° datacommunicatie-, computer- en televisiekabelnetwerk; 9° rails van trein, tram en metro" (art. 4 Vlarebo). Verontreinigde gronden zijn "gronden waar de bodemverontreiniging tot stand kwam en gronden waar de verontreinigende stoffen of organismen zich hebben verspreid of waar de bodemverontreiniging schadelijke gevolgen heeft" (art. 2, 10° Bodemdecreet).

Ten behoeve van de inventarisatie en identificatie van verontreinigde gronden voert het decreet de verplichting in van een eenmalig of periodiek "oriënterend bodemonderzoek" (OBO). Het OBO heeft tot doel uit te maken of er duidelijke aanwijzingen zijn voor de aanwezigheid van bodemverontreiniging. Het houdt een historisch onderzoek en een beperkte monsterneming in en het wordt uitgevoerd onder leiding van een erkende bodemsaneringsdeskundige (art. 28 Bodemdecreet).

Het eenmalig oriënterend bodemonderzoek is verplicht voor "risicogronden", dit wil zeggen gronden waarop een "risico-inrichting" gevestigd is of was, en dit onder meer voorafgaand aan de overdracht van de grond (in dat geval door de overdrager) of voorafgaand aan de sluiting of stopzetting (in dat geval door de exploitant). Risico-inrichtingen zijn "fabrieken, werkplaatsen, opslagplaatsen, machines, installaties, toestellen en handelingen die een verhoogd risico op bodemverontreiniging kunnen inhouden en die voorkomen op een lijst die de Vlaamse regering opstelt" (art. 2, 14° Bodemdecreet). Deze lijst van risico-inrichtingen is terug te vinden in kolom 8 van Bijlage 1 van Vlarem I. Ze zijn aangeduid met de letter O, A of B. De lijst is vrij uitgebreid. Zo staan niet alleen garages of opslagplaatsen voor afvalstoffen, maar ook onder meer stookolietanks van meer dan 20.000 liter op de lijst.¹⁴⁴ Voor de definitie van het begrip "overdracht van gronden" wordt verwezen naar de bespreking van de regeling voor de overdracht van gronden. Het begrip heeft een vrij ruime betekenis. Zo valt niet alleen de verkoop van een grond, maar ook het vestigen van een recht van vruchtgebruik eronder, doch in tegenstelling tot onder het vroegere Bodemsaneringsdecreet niet langer de huur van een gebouw. Tevens kan de OVAM ten allen tijde ambtshalve een oriënterend bodemonderzoek bevelen. Het periodiek oriënterend bodemonderzoek (om de 20 of 10 jaar) is alleen verplicht voor gronden waarop een bepaalde risico-inrichting (aangeduid met de respectievelijke kenletters A of B in de lijst) wordt uitgeoefend.

Een specifiek geval vormt de verplichting tot het uitvoeren van een OBO bij gedwongen mede-eigendom, in de praktijk vooral van belang bij appartementen.

¹⁴⁴ Rubriek 17.3.6, 2° Bijlage 1 van Vlarem I.

Een eenmalig OBO wordt in de volgende gevallen op initiatief en op kosten van de vereniging van mede-eigenaars uitgevoerd: 1° voor de vestiging van de gedwongen mede-eigendom was een risico-inrichting gevestigd op de grond waarop de gedwongen mede-eigendom gevestigd is; 2° in de gemeenschappelijke delen was een risico-inrichting gevestigd die bestemd was ten behoeve van de mede-eigendom. Het eenmalige oriënterend bodemonderzoek wordt uitgevoerd voor 31 december 2014. Bij afwezigheid van een vereniging van mede-eigenaars wordt het oriënterend bodemonderzoek uitgevoerd op initiatief en op kosten van de mede-eigenaars (art. 30*bis* Bodemdecreet). Een voorbeeld: er was vroeger een fabriek op de plaats waar nu het appartementsgebouw staat; in de gemeenschappelijke delen zijn er stookolietanks die dienstig zijn, voor de verwarming van de verschillende appartementen.¹⁴⁵

Alle gegevens van bodemverontreiniging worden opgenomen in een “grondeninformatieregister” aangelegd door de OVAM (art. 5 Bodemdecreet). De OVAM neemt een grond op in het grondeninformatieregister wanneer ze over de volgende gegevens beschikt:

1. de ligging van de grond: de kadastrale gegevens van de grond of een duidelijke ruimtelijke afbakening van de grond;
2. de identiteit van de eigenaar van de grond;
3. minstens een van de volgende gegevens over de grond:
 - a) informatie over de grond afkomstig uit de gemeentelijke inventaris;
 - b) relevante gegevens met betrekking tot de bodemkwaliteit van de grond. (art. 13 Vlarebo)

Bij opname van een grond in het grondeninformatieregister levert de OVAM ambtshalve een bodemattest met de gegevens uit het register aan de eigenaar, de gebruiker, de exploitant, en de gemeente, alsook op aanvraag. De informatie uit het grondeninformatieregister is voorts steeds toegankelijk via de aanvraag van een bodemattest, via een verzoek om specifieke informatie of via het e-loket van de OVAM (art. 16 Vlarebo). De OVAM is niet verantwoordelijk voor de juistheid van de informatie die door derden aan haar werd bezorgd (art. 5 Bodemdecreet).

De gemeente wordt opgelegd een “gemeentelijke inventaris (van de risicogron- den)” aan te leggen (art. 7 Bodemdecreet). Zij doet dit op basis van onder meer gegevens over milieuvergunningen, vroegere exploitatievergunningen, enz. Overeenkomstig de wetgeving betreffende de openbaarheid van bestuur bezorgt de gemeente op eenvoudig schriftelijk verzoek informatie uit de gemeentelijke inventaris aan eenieder die erom verzoekt. De gemeentelijke inventaris is een hulpmiddel doch niet bepalend voor het antwoord op de vraag of een grond een risico-

¹⁴⁵ Zie Antwerpen 29 april 2002, *NjW* 2002, 247, *TMR* 2002, 530.

grond is: de feitelijke gegevens op het terrein zijn beslissend.¹⁴⁶ Zo heeft men te maken met een risicoground als iemand er 30 jaar geleden zonder exploitatievergunning een benzinstation (dit is een risico-inrichting) heeft uitgebaat, zelfs al is de grond niet opgenomen in de gemeentelijke inventaris.

Bij overeenkomsten betreffende de overdracht van gronden (zie verder bij de bespreking van de regeling voor de overdracht van gronden) moet een “bodemat-test” bij de OVAM worden aangevraagd. De aanvraag van een bodemattest moet, op straffe van niet-ontvankelijkheid, bij de OVAM worden ingediend met een volledig ingevuld aanvraagformulier voor een bodemattest. Het bodemattest vermeldt de identificatie van de grond en geeft een overzicht van de informatie die over de grond beschikbaar is in het grondeninformatieregister. Indien voor gronden geen gegevens in het register zijn opgenomen, vermeldt het bodemattest dat over de grond geen gegevens beschikbaar zijn. In dat laatste geval spreekt men in de praktijk van een “blanco-bodemattest”. Een blanco-bodemattest betekent alleen dat over dit kadastraal perceel geen informatie beschikbaar is. Dit houdt dus niet noodzakelijk in dat de grond niet verontreinigd is (zie verder bij de bespreking van de regeling voor de overdracht van gronden).

De Vlaamse Regering kan onder meer de toegankelijkheid van het grondeninformatieregister, maar ook een hele reeks andere door de OVAM of haarzelf verleende prestaties afhankelijk stellen van de betaling van een retributie. De retributie voor de aflevering van het bodemattest bedraagt 32 euro per kadastraal perceel (art. 215 Vlarebo). Bewijs van betaling moet op straffe van onontvankelijkheid, bij de aanvraag worden gevoegd.

13.3. OVERDRACHT VAN GROND

13.3.1. Overdracht van alle gronden

Er gelden verscheidene verplichtingen bij (overeenkomsten betreffende) de overdracht van alle gronden, ter bescherming van potentiële verwervers. Onder “overdracht van gronden” verstaat het decreet:

- “a) de overdracht onder levenden van het eigendomsrecht op een grond;
- b) het vestigen onder levenden van een recht van vruchtgebruik, een erfpacht of een opstalrecht op een grond, alsmede het onder de levenden beëindigen van deze op voormelde wijze gevestigde rechten;
- c) het aangaan of beëindigen van een concessie op een grond;

¹⁴⁶ C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, die Keure, 2008, 25.

- d) de overdracht van het eigendomsrecht op een grond en de beëindiging van een recht als vermeld in b) of c), ingevolge de ontbinding van een rechtspersoon;
- e) de overdracht onder levenden van een recht als vermeld in b) of c);
- f) de fusie van rechtspersonen, de splitsing van rechtspersonen en de met fusie of splitsing gelijkgestelde verrichtingen waarbij de rechtspersoon of de rechtspersonen waarvan het vermogen zal overgaan eigenaar is van grond of houder is van een recht als vermeld in b) of c);
- h) de inbreng of de overdracht van een algemeenheid of een bedrijfstak, voor zover daartoe een recht als vermeld in a), b) of c), behoort;
- i) het opstellen van de statuten van het gebouw als vermeld in artikel 577-4 van het Burgerlijk Wetboek, alsmede het acteren van de instemming van de mede-eigenaars met de afwijking zoals bedoeld in artikel 577-3, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek bij eenzijdige wilsuiking.

In afwijking van de voorgaande bepalingen worden niet beschouwd als een overdracht van gronden:

- a) de inbreng in een gemeenschappelijk huwelijksvermogen van een recht, als vermeld in het eerste lid, a), b) of c);
- b) de rechtshandelingen en rechtsfeiten, vermeld in het eerste lid, met betrekking tot nutsleidingen, en de rechtshandelingen en rechtsfeiten, vermeld in het eerste lid, met betrekking tot aanhorigheden van nutsleidingen, voor zover in die aanhorigheden geen risico-inrichting gevestigd is of was;
- c) de overdracht, het vestigen of het aangaan van een recht als vermeld in het eerste lid, met betrekking tot een grond uitsluitend voor het oprichten of het gebruik van een opstal die voor de toepassing van dit decreet niet beschouwd wordt als grond in de zin van artikel 2, 9°, en het beëindigen van een recht als vermeld in het eerste lid, met betrekking tot een grond waarop in het kader van dat recht uitsluitend een opstal gevestigd is of was die voor de toepassing van dit decreet niet beschouwd wordt als grond in de zin van artikel 2, 9°.” (art. 2, 18° Bodemdecreet)

Onder “overeenkomsten betreffende de overdracht van gronden” verstaat het decreet: “alle overeenkomsten die een overdracht van grond in de zin van 18° tot voorwerp hebben, evenals:

- a) de inbreng in een rechtspersoon van een recht als vermeld in 18°, eerste lid, a), b) of c);
- b) het fusievoorstel en splitsingsvoorstel waarbij de rechtspersoon of de rechtspersonen waarvan het vermogen zal overgaan, eigenaar is van grond of houder is van een recht als vermeld in 18°, eerste lid, b) of c);
- c) het voorstel van inbreng of overdracht van algemeenheid of van inbreng of overdracht van een bedrijfstak, voor zover daartoe een recht als vermeld in 18°, eerste lid, a), b) of c), behoort;

- d) het opstellen van de statuten van het gebouw als vermeld in artikel 577-4, van het Burgerlijk Wetboek, alsmede het acteren van de instemming van de mede-eigenaars met de afwijking zoals bedoeld in artikel 577-3, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek bij eenzijdige wilsuïting". (art. 2, 19° Bodemdecreet)

De meest voorkomende overeenkomst die onder het decreet valt, is de koop-verkoop van een onroerend goed. Naast de door het decreet uitdrukkelijk uitgezonderde gevallen, maken onder meer volgende gevallen geen overdracht van gronden in de zin van het decreet uit: een overdracht ingevolge overlijden; een verkaveling van gronden; een uitonverdeeldheidstreding; een overdracht van aandelen; een huur van gronden of van gebouwen (dit in tegenstelling tot onder het vroegere Bodemsaneringsdecreet, waarin deze in bepaalde gevallen onder een overdracht van gronden werd begrepen¹⁴⁷); enz.

De verplichtingen opgelegd door artikel 101 van het Bodemdecreet zijn drieërlei:

- 1) De overdrager (of desgevallend de gemandateerde) moet vóór het sluiten van de overeenkomst bij de OVAM een bodemattest aanvragen (dit wordt afgeleverd uiterlijk 30 dagen na ontvangst van de ontvankelijke aanvraag, 60 dagen voor risicogronden; in de praktijk is de gemiddelde duur bij niet-risicogronden 8 dagen), en de inhoud ervan meedelen aan de verwerver;
- 2) De onderhandse akte waarin de overdracht van gronden wordt vastgelegd, bevat de inhoud van het bodemattest;
- 3) De instrumenterende ambtenaar (dus de notaris of andere instrumenterende ambtenaar) neemt in alle akten betreffende de overdracht van gronden op: (a) de verklaring van de overdrager (of desgevallend de gemandateerde) dat de verwerver vóór het sluiten van de overeenkomst op de hoogte is gebracht van de inhoud van het bodemattest, en (b) de inhoud van het bodemattest.

Voor gronden die in het grondeninformatieregister zijn opgenomen, bevat het bodemattest de gegevens uit het register. Voor gronden waarover geen gegevens met betrekking tot de bodemkwaliteit in het register zijn opgenomen, krijgt men een blanco-bodemattest. Het bodemattest moet het meest recente bodemattest zijn: in de rechtspraak werd reeds een notaris burgerlijk aansprakelijk gesteld die een vroeger bodemattest (van ongeveer een half jaar eerder) had opgenomen in de

¹⁴⁷ Er geldt wel een overgangsregeling voor de huurovereenkomsten gesloten onder het oude Bodemsaneringsdecreet: "Het beëindigen van de persoonlijke gebruiksrechten die werden aangegaan na 30 september 1996 en waarbij het aangaan van deze gebruiksrechten conform de op dat ogenblik van kracht zijnde bepalingen van artikel 2, 18°, van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering als een overdracht van gronden werd beschouwd, behoudt zijn kwalificatie als een overdracht van gronden, voor zover de op dat ogenblik van kracht zijnde bepalingen betreffende de overdracht van gronden werden nageleefd op het ogenblik van het aangaan van deze gebruiksrechten" (art. 177 § 1 Bodemdecreet).

onderhandse akte, terwijl hij recent een nieuw bodemattest had aangevraagd en verkregen.¹⁴⁸

Vooreerst vormt het niet naleven van deze bepalingen een milieu-inbreuk, waarop de bestuurlijke sancties van het DABM van toepassing zijn.¹⁴⁹ Daarnaast zijn er de privaatrechtelijke gevolgen. De verwerver kan de nietigheid vorderen van de overdracht die plaatsvond in strijd met de bepalingen van artikel 101 van het Bodemdecreet, maar de nietigheid kan niet meer worden ingeroepen indien de verwerver in het bezit is gesteld van (een bodemattest waarvan de inhoud identiek is met) het meest recent afgeleverde bodemattest, en de verwerver zijn verzaking aan de nietigheidsvordering uitdrukkelijk in de authentieke akte laat vaststellen (cumulatieve voorwaarden)(art. 116 § 1 Bodemdecreet).¹⁵⁰ Een belangrijke vraag hierbij is of de verwerver slechts een rechtmatig belang heeft om de nietigheid te vorderen als hij in zijn beschermde rechten is aangetast, bv. omdat uit een tijdig bodemattest bepaalde verontreiniging zou zijn gebleken (en dus bv. niet als hij vóór het verlijden van de authentieke akte in het bezit is gesteld van een blanco-bodemattest en klaarblijkelijk om redenen vreemd aan het aspect bodemkwaliteit van het onroerend goed af wil). M.a.w. kan de nietigheid worden ingeroepen bij een louter laattijdig bodemattest of moet er sprake zijn van een aantasting van beschermde rechten? Een (meerderheids)strekking volgde de stelling dat de rechten van de verwerver moesten zijn aangetast.¹⁵¹ Het hof van beroep te Antwerpen oordeelde in een arrest van 3 december 2007 nog dat er inderdaad sprake moet zijn van schade en dat dit niet het geval is indien een laattijdig afgeleverd bodemattest aantoont dat er geen sprake is van verontreiniging.¹⁵² Het aanvragen van nietigheid in dergelijk geval wordt aanzien als rechtsmisbruik. Een (minderheids) strekking ging in tegen deze visie.¹⁵³ Volgens deze laatste strekking volstaat, voorzover wordt voldaan aan de procesrechtelijke vereiste van een belang, het gemis op zich van een bodemattest bij het afsluiten van de onderhandse overeenkomst, om de overeenkomst nietig te verklaren. Het is volgens deze strekking niet vereist dat een nadeel zou worden veroorzaakt dat uit de inhoud van het bodemattest, ware het voorhanden geweest, kan voortvloeien ingevolge bodemveront-

¹⁴⁸ Brussel 25 november 2003, *RW* 2006-07, afl. 2, 59.

¹⁴⁹ Sinds 1 mei 2009 is dit niet langer een milieumisdrijf, doch een niet-strafrechtelijke milieu-inbreuk, die onderworpen is aan een exclusieve bestuurlijke geldboete die kan oplopen tot maximaal 50.000 (x 5,5) euro (Zie Titel XVI van het DABM en art. 4 en Bijlage III van het Besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 tot uitvoering van Titel XVI van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid; cfr. *infra*).

¹⁵⁰ Antwerpen 27 april 2004, *RAGB* 2006, 423; Gent 17 februari 2005, *RAGB* 2006, 428, noot G. JACOBS; Rb. Hasselt 25 februari 2002, *TMR* 2002, 341.

¹⁵¹ Brussel 27 mei 1998, *AJT* 1998-99, 1043, noot P. DE SMEDT; Antwerpen 22 mei 2000, *T.App.* 2000, afl. 4, 40; Gent 24 oktober 2004, *RAGB* 2006, (45) 48-49, noot R. SLABBINCK; Rb. Hasselt 5 juni 2000, *TMR* 2001, 58.

¹⁵² Antwerpen 3 december 2007, *NjW* 2009, nr. 202, 387.

¹⁵³ Brussel 25 november 2003, *RW* 2006-07, afl. 2, 59.

reiniging. Het hof van beroep te Antwerpen oordeelde op 9 september 2008 in dezelfde zin¹⁵⁴, in tegenstelling tot het eerdere arrest van 3 december 2007. *In casu* ging het om de koper van een onroerend goed te Beringen. Deze vroeg de nietigheid aan van een koopovereenkomst afgesloten op 30 december 1999 wegens afwezigheid van een bodemattest. Een authentieke akte werd nooit opgemaakt maar hij had wel al een voorschot betaald. Op 19 april 2000 werd de verkoper reeds in gebreke gesteld tot terugbetaling van dit voorschot. In het kader van de beroepsprocedure verkreeg de koper op 30 november 2001 dan toch een bodemattest. Het betrof een blanco-bodemattest. Het hof van beroep oordeelde uiteindelijk dat de koper recht heeft op het inroepen van de nietigheid ondanks dat er geen sprake is van verontreiniging. De verkoper kan namelijk niet van de koper verlangen om jaren in onwetendheid te leven. Het Hof van Cassatie bevestigde in een arrest van 24 juni 2010 dat in dergelijk geval de koper een rechtmatig belang heeft.¹⁵⁵ Het pleit lijkt daarmee beslecht. Deze laatste strekking in de rechtspraak is ook te verkiezen, alleen reeds omdat de decreetgever geen bijkomende vereisten inzake belang heeft gesteld, en tevens omwille van het (zelfs uitdrukkelijk) door de decreetgever als milieu-inbreuk sanctioneren van het gedrag van de overdrager, en omwille van pragmatische redenen (wat als de bodemkwaliteit niet goed is maar ook niet slecht genoeg om tot een bodemsanering te kunnen worden verplicht?).¹⁵⁶

Zelfs indien een bepaalde situatie niet onder de definitie van “overdracht van gronden” volgens het decreet ressorteert, kan het vrijwillig navolgen van sommige verplichtingen nuttig zijn, zoals het aanvragen van een bodemattest of zelfs het uitvoeren van een oriënterend bodemonderzoek. Zo zou het volgens DE WULF “wel voorzichtig zijn dat de notaris, vooraleer de verkavelingsakte te verlijden, op vrijwillige basis een bodemattest zou aanvragen en er zich zou van vergewissen of het al dan niet om een risicogrond gaat. Het eventuele bodemattest (...) kan dienstig zijn voor kortelings nadien te verlijden akten van overdracht van percelen uit de verkaveling (...)”.¹⁵⁷ Ook valt een overdracht ingevolge overlijden niet onder een overdracht van gronden in de zin van het decreet, maar in geval van onzekerheid over de bodemtoestand van een onroerend goed dient de notaris erop te wijzen dat de erfgenaam eventueel kan aanvaarden onder voorrecht van boedelbeschrijving.

¹⁵⁴ Antwerpen 9 september 2008, *T.Not.* 2010, nr. 11, 603.

¹⁵⁵ Cass. 24 juni 2010, *RW* 2010-11, 1520, *RABG* 2010, 1130, noot T. MALFAIT en L. KERKSTOEL.

¹⁵⁶ In het geval dat tot het arrest van 25 november 2003 van het hof van beroep te Brussel heeft geleid, bleek (volgens het niet meegedeeld bodemattest) de grond verontreinigd te zijn, doch “niet ernstig verontreinigd”.

¹⁵⁷ C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, die Keure, 2008, 47.

13.3.2. Overdracht van risicogronden

Er gelden volgens de artikelen 102 tot en met 115 en 117 van het Bodemdecreet ook een aantal verplichtingen bij de overdracht van risicogronden¹⁵⁸, ter bescherming van potentiële verwervers, en ook ter bescherming van het belang dat de gemeenschap heeft bij de sanering van verontreinigde bodems. Zoals hoger vermeld moeten de gemeenten een gemeentelijke inventaris (van de risicogronden) aanleggen, maar deze kan soms onvolledig zijn. De instrumenterende ambtenaar dient, om te weten te komen of het gaat om een risicogrond, de gemeente en de overdrager te bevragen of er een risico-inrichting gevestigd is of was en zo ja, welke, en de verklaringen in de akte te noteren. De instrumenterende ambtenaar moet wachten tot het antwoord van de gemeente; hij kan zich niet uitsluitend verlaten op de verklaring van de overdrager.¹⁵⁹ De verplichtingen gelden voor alle soorten overdrachten, ook deze die niet steunen op een overeenkomst zoals het eenzijdig verzaken aan een vruchtgebruik of aan een opstalrecht.¹⁶⁰

De verplichtingen opgelegd door de artikelen 102 tot en met 115 van het Bodemdecreet zijn drieërlei:

- 1) Vóór de overdracht moet een oriënterend bodemonderzoek (onder leiding van een erkend bodemsaneringsdeskundige) zijn uitgevoerd op initiatief en op kosten van de overdrager, en de bedoeling om tot overdracht over te gaan moet door de overdrager worden gemeld aan OVAM, samen met het verslag van het OBO.¹⁶¹ De instrumenterende ambtenaar moet er op toezien dat deze verplichting wordt in acht genomen. De melding moet, op straffe van niet-ontvankelijkheid, gedaan worden met een volledig ingevuld, gedagtekend en ondertekend meldingsformulier voor overdracht. De verplichting een oriënterend bodemonderzoek uit te voeren is niet afhankelijk gesteld van feitelijke gegevens in verband met bodemverontreiniging. Bepalend is het antwoord op de vraag of op de betrokken gronden een inrichting gevestigd is of was die bodemverontreiniging kan veroorzaken.¹⁶² Anderzijds volgt de verplichting om tot een oriënterend bodemonderzoek over te gaan niet uit het enkele feit dat een exploitatie- of milieuvergunning werd verleend voor de exploitatie

¹⁵⁸ De verplichtingen of gelijkaardige verplichtingen, inzonderheid de verplichting van het oriënterend bodemonderzoek, gelden ook bij de onteigening van risicogronden, de sluiting van een risico-inrichting, of bij faillissement en vereffening (art. 120-123 Bodemdecreet).

¹⁵⁹ Kh. Hasselt 28 november 2005, *T.Not.* 2007, 685, noot S. VERBIST.

¹⁶⁰ C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, die Keure, 2008, 71.

¹⁶¹ In bepaalde gevallen waarin er voorheen een onoriënterend bodemonderzoek heeft plaatsgevonden, moet er geen nieuw oriënterend bodemonderzoek worden uitgevoerd (zie C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, die Keure, 2008, 71-72).

¹⁶² Gent 9 november 2000, *TMR* 2001, 28.

- van een risico-inrichting; deze vergunning geldt slechts als een weerlegbaar vermoeden.¹⁶³
- 2) De OVAM kan onder bepaalde voorwaarden de overdrager aanmanen (binnen de 60 dagen na de melding) een beschrijvend bodemonderzoek (BBO) uit te voeren. Daaruit vloeit voort dat men na de melding 60 dagen moet wachten om de overeenkomst te sluiten.
 - 3) Indien er geen aanmaning van de OVAM is, is er geen probleem en kan de overeenkomst gesloten worden, met inachtneming van de gewone regeling voor de overdracht van (alle) gronden. Opdat geen tijd zou worden verloren, is het aanbevolen het bodemattest ongeveer tegelijkertijd aan te vragen met de melding aan de OVAM om tot overdracht over te gaan¹⁶⁴ (de OVAM beschikt bij risicogronden immers over 60 dagen om het bodemattest af te leveren).

Indien er wél een aanmaning van de OVAM is, kan de overeenkomst maar gesloten worden nadat de overdrager bepaalde door het decreet omschreven verplichtingen heeft vervuld (opgesteld ontvankelijk en volledig bodemsaneringsproject, verbintenis jegens OVAM aangaan bodemsanering uit te voeren, financiële zekerheden gesteld).

Daarbovenop komt de verplichting van artikel 117 van het Bodemdecreet: “In de akte houdende overdracht van de gronden vermeldt de instrumenterende ambtenaar dat de bepalingen van afdeling II werden toegepast.”

In het geval van een aanmaning van de OVAM kan de onschuldige bezitter¹⁶⁵ de aanmaning betwisten binnen 30 dagen bij de OVAM (wat lager bij de saneringsregimes wordt beproven), wat ertoe kan leiden dat de overdracht toch kan doorgaan.

De vermelde (sanerings)verplichtingen van de overdrager kunnen onder bepaalde voorwaarden vervuld worden door de verwerver of een derde. Hiervoor werd een speciale procedure uitgewerkt, de “versnelde overdrachtsprocedure” (art. 115 Bodemdecreet). Daarbij moeten de overdrager en de verwerver (en de derde) zich gezamenlijk tot de OVAM wenden om de melding van de overdracht te doen, samen met een oriënterend bodemonderzoek. In de praktijk is deze overdrachtsprocedure dus nuttig indien er een verwerver is die alle mogelijke verplichtingen ingevolge het Bodemdecreet op zich wil nemen, en indien partijen weten dat de grond verontreinigd is (zodat ze de fase van het oriënterend bodemonderzoek kunnen overslaan). Indien volgens de OVAM moet gesaneerd worden, zal de

¹⁶³ Vred. Kortrijk 11 februari 1998, opgenomen in L. LAVRYSEN (ed.), *Milieurechtspraak*, Antwerpen, Kluwer, 2002, 546, becommentarieerd door P. DE SMEDT.

¹⁶⁴ C. DE WULF, *Het nieuwe Bodemdecreet en de notariële praktijk*, Brugge, die Keure, 2008, 70.

¹⁶⁵ Zoals de eigenaar-overdrager, die geen exploitant is van een hinderlijke inrichting die er gevestigd is, of de verontreiniging van een aanpalend perceel afkomstig is, zie de MB's van 7 december 1998 en 23 december 1998, *TMR* 1999, 388.

OVAM eisen dat de verwerver op voorhand een eenzijdige verbintenis, gedekt met een financiële zekerheid, jegens de OVAM aangaat, opdat de overdracht zou kunnen doorgaan.

Het niet naleven van de bepaling tot het uitvoeren van het oriënterend bodemonderzoek vormt een misdrijf, waarop de strafsancties en bestuurlijke sancties van het DABM van toepassing zijn. Het niet naleven van de andere bepalingen vormt een milieu-inbreuk, waarop de bestuurlijke sancties van het DABM van toepassing zijn.¹⁶⁶ Daarnaast zijn er de privaatrechtelijke gevolgen. Vooreerst kan de verwerver de nietigheid vorderen van de overdracht die plaatsvond in strijd met de bepalingen van de artikelen 102 tot en met 115 van het Bodemdecreet, maar de nietigheid kan niet meer worden ingeroepen indien deze bepalingen alsnog werden nageleefd alvorens de authentieke akte wordt verleden, en de verwerver zijn verzaking aan de nietigheidsvordering uitdrukkelijk in de authentieke akte laat vaststellen (cumulatieve voorwaarden)(art. 116 §2 Bodemdecreet). Met betrekking tot het belang waarvan de verwerver moet blijk geven om de nietigheid te vorderen, wordt verwezen naar wat hieromtrent bij de overdracht van gewone gronden werd gesteld. Er is evenwel nog een belangrijk bijkomend privaatrechtelijk gevolg, dat niet geldt bij het niet naleven van de overdrachtsregeling voor de gewone gronden. De overdracht die plaatsvond in strijd met de bepalingen van de artikelen 102 tot en met 115 van het Bodemdecreet is niet tegenstelbaar jegens de OVAM (art. 116 §3 Bodemdecreet), zodat de OVAM eventueel de overdrager nog kan aanspreken een bodemsanering uit te voeren, zelfs al is hij niet langer de eigenaar of gebruiker.¹⁶⁷ Hiermee heeft de decreetgever gekozen voor een nieuwe sanctie in vergelijking met onder het vroegere Bodemsaneringsdecreet. Toen kon de OVAM net zoals de verwerver de nietigheid vorderen van de overdracht die plaatsvond in strijd met de artikelen met betrekking tot de risicogronden.

Tot slot, een specifiek geval vormt de verplichting tot het uitvoeren van een OBO bij de overdracht van risicogronden bij gedwongen mede-eigendom, in de praktijk vooral van belang bij appartementen. Een OBO wordt in de volgende gevallen op initiatief en op kosten van de overdrager of de gemandateerde uitgevoerd voor de overdracht van een privaat deel van een onroerend geheel dat valt onder het stelsel van gedwongen mede-eigendom, vermeld in artikel 577-3 van het Burgerlijk Wetboek: 1° in dat privaat deel is of was een risico-inrichting gevestigd; 2° in de gemeenschappelijke delen is of was een risico-inrichting gevestigd die uitsluitend bestemd is of was voor dat privaat deel (art. 30 Bodemdecreet). Een

¹⁶⁶ Sinds 1 mei 2009 zijn dit niet langer milieumisdrijven, doch niet-strafrechtelijke milieu-inbreuken, die onderworpen zijn aan een exclusieve bestuurlijke geldboete die kan oplopen tot maximaal 250.000 (x 5,5) euro (Zie Titel XVI van het DABM en art. 4 en Bijlage III van het Besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 tot uitvoering van Titel XVI van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid; cfr. *infra*).

¹⁶⁷ *Gedr.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 867/1, 61.

voorbeeld: er wordt een garagewerkplaats verkocht en in de gemeenschappelijke delen zijn er stookolietanks die dienstig zijn, niet voor de verwarming van andere appartementen, maar voor die garagewerkplaats.¹⁶⁸

13.4. SANERINGSCRITERIUM EN SANERINGSDOEL

Een eerste vraag die zich vervolgens stelt, is wanneer er moet worden gesaneerd (het zogenaamde saneringscriterium). Op gronden met nieuwe bodemverontreiniging wordt overgegaan tot een beschrijvend bodemonderzoek (BBO) als er duidelijke aanwijzingen zijn dat de bodemverontreiniging de bodemsaneringsnormen overschrijdt of dreigt te overschrijden (art. 9 §2 Bodemdecreet). De bodemsaneringsnormen zijn vastgelegd in het Vlarebo. Een BBO wordt uitgevoerd om de ernst van de bodemverontreiniging vast te stellen. Het beoogt een beschrijving te geven van de soort, de aard, de hoeveelheid, de concentratie, de oorsprong en de omvang van de verontreinigende stoffen of organismen, de mogelijkheid op verspreiding ervan en het gevaar op blootstelling eraan van mensen, planten en dieren en van het grond- en oppervlaktewater. Daarnaast kunnen in een BBO gegevens worden opgenomen met betrekking tot de inschatting van het gevaar op blootstelling aan de bodemverontreiniging van mensen, planten en dieren en van het grond- en oppervlaktewater bij een potentieel andere bestemming (art. 38 §1 Bodemdecreet). Als het BBO aantoont dat de bodemsaneringsnormen overschreden zijn, wordt onverwijld overgegaan tot bodemsanering (art. 9 §3 Bodemdecreet). Het gaat hier om zelfstandige verplichtingen (er is geen aanmaning van de OVAM nodig).

Op gronden met historische bodemverontreiniging wordt overgegaan tot een BBO als er duidelijke aanwijzingen zijn van een ernstige bodemverontreiniging. Als het BBO de aanwezigheid van een ernstige bodemverontreiniging aantoont, wordt overgegaan tot bodemsanering (art. 19 Bodemdecreet). Bij historische bodemverontreiniging geldt geen zelfstandige saneringsverplichting. Er moet enkel tot een BBO of tot bodemsanering worden overgegaan indien de OVAM hiertoe aanmaant. De Vlaamse Regering wijst op voorstel van de OVAM die gronden aan waar bodemsanering prioritair moet plaatsvinden.

Een tweede vraag is in welke mate er moet worden gesaneerd (het zogenaamde saneringsdoel). In beginsel geldt bij nieuwe bodemverontreiniging als saneringsdoel de realisering van de richtwaarden voor de bodemkwaliteit (art. 10 §1 Bodemdecreet). De richtwaarden zijn ook terug te vinden in het Vlarebo. Wel gaat de saneringsverplichting niet verder dan gebruik te maken van “de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen”

¹⁶⁸ Zie Antwerpen 29 april 2002, *NjW* 2002, 247, *TMR* 2002, 530.

(dus BATNEEC, *best available techniques not entailing excessive costs*), dat men ook terugvindt in onder meer Vlarem II.

Bij historische bodemverontreiniging heeft de bodemsanering als saneringsdoel te vermijden dat de bodemkwaliteit een risico oplevert of kan opleveren tot nadelige beïnvloeding van mens of milieu. De saneringsverplichting gaat niet verder dan bij nieuwe bodemverontreiniging (BATNEEC).

13.5. SANERINGSPLICHT EN SANERINGSAAANSPRAKELIJKHEID¹⁶⁹

13.5.1. Inleiding

Een volgende vraag is wie voor de sanering moet instaan. Het Bodemdecreet maakt een onderscheid tussen de saneringsplicht en de saneringsaansprakelijkheid. Via de saneringsplicht wordt een persoon aangeduid die normaal het beschrijvend bodemonderzoek en indien nodig de bodemsanering en eventuele bijkomende maatregelen moet laten uitvoeren en dit op eigen kosten. De saneringsaansprakelijkheid regelt wie de echte aansprakelijke is voor de verontreiniging. Deze laatste zal uiteindelijk moeten opdraaien voor de kosten en de schade. De saneringsplichtige en de saneringsaansprakelijke kunnen dezelfde persoon zijn; in het meest rechtvaardige scenario zijn zij dat ook. In dat geval valt de administratieve saneringsverplichting samen met de aansprakelijkheid. De saneringsplichtige persoon kan echter ook een andere persoon zijn dan de saneringsaansprakelijke en dus een persoon zijn die op geen enkele manier de bodemverontreiniging heeft veroorzaakt of heeft verergerd. In dat geval zal de saneringsplichtige zijn kosten verhalen op de saneringsaansprakelijke (art. 13 lid 2 Bodemdecreet). De saneringsplichtige prefinanciert met andere woorden het beschrijvend bodemonderzoek, de sanering en de eventuele bijkomende maatregelen. De saneringsplichtige kan van de aansprakelijke persoon ook een voorschot vorderen, of eisen dat hij een financiële zekerheid stelt.

13.5.2. Saneringsplicht

De aanduiding van de saneringsplichtige verschilt niet naargelang het gaat om nieuwe bodemverontreiniging of historische bodemverontreiniging. Het Bodemdecreet legt de saneringsplicht, zijnde de plicht om een BBO of een bodemsanering te laten uitvoeren, op de volgende personen:

¹⁶⁹ Voor een uitgebreide bespreking, zie B. VANHEUSDEN, "De saneringsplicht en -aansprakelijkheid in het nieuwe bodemdecreet en recente ontwikkelingen in de rechtspraak", *CDPK* 2008, 497-518.

- 1° als op de grond waar de bodemverontreiniging tot stand kwam een inrichting gevestigd is die vergunnings- of meldingsplichtig is krachtens het Milieuvergunningsdecreet: de exploitant in de zin van voormeld decreet;
- 2° bij gebrek aan een exploitant, of als de exploitant werd vrijgesteld van de verplichting: de gebruiker van de grond waar de bodemverontreiniging tot stand kwam;
- 3° bij gebrek aan een exploitant en gebruiker, of als de exploitant en gebruiker werden vrijgesteld van de verplichting: de eigenaar van de grond waar de bodemverontreiniging tot stand kwam. (art. 11 (nieuwe bodemverontreiniging) en art. 22 (historische bodemverontreiniging) Bodemdecreet).

In de eerste plaats blijkt uit het bovenstaande onderdeel dat de saneringsplicht gekoppeld is aan de grond waar de bodemverontreiniging tot stand gekomen is. Indien de persoon die als saneringsplichtige aangemerkt wordt, kan aantonen dat de bodemverontreiniging niet op zijn grond ontstaan is, is hij niet saneringsplichtig. Is de bodemverontreiniging daarentegen wel op de grond van de aangeduide persoon ontstaan, dan is hij saneringsplichtig en strekt de saneringsplicht zich bovendien uit tot alle terreinen waarop de bodemverontreiniging zich verspreid heeft. Interessant in dit verband is het arrest Banimmo Real Estate van de Raad van State.¹⁷⁰ Hierin stelt de Raad dat als de bodemverontreiniging op meerdere gronden is totstandgekomen, er meerdere saneringsplichtigen kunnen zijn. Het gelijkheidsbeginsel vereist dan dat zij allen hun deel van de saneringsplicht op zich nemen, of toch minstens daartoe worden aangesproken.

In de tweede plaats hanteert het Bodemdecreet een “aanduidingshiërarchie”. De OVAM moet de volgorde van saneringsplichtigen respecteren. Het hiërarchisch systeem houdt bijgevolg in dat wanneer de OVAM bijvoorbeeld de eigenaar aanmaant te saneren, terwijl er een exploitant of een gebruiker op zijn terrein aanwezig is, deze eigenaar kan aantonen dat hij niet saneringsplichtig is, net omdat er een exploitant/gebruiker is.¹⁷¹

In de derde plaats kan de OVAM pas ambtshalve optreden, wanneer elke mogelijke saneringsplichtige blijkt onschuldig te zijn.¹⁷² Als een saneringsplichtige dus aan de voorwaarden van het onschuldig bezit voldoet (*cf. infra*), móet de OVAM de volgende saneringsplichtige aanspreken. Indien de saneringsplichtige niet voldoet aan de voorwaarden van onschuldig bezit, zal hij moeten saneren. Blijft hij in gebreke, dan kan de OVAM zich niet wenden tot de volgende saneringsplich-

¹⁷⁰ RvS 3 mei 2007, nr. 170.759, n.v. Banimmo Real Estate.

¹⁷¹ Zie, nog gerelateerd aan het oude Bodemsaneringsdecreet, bijvoorbeeld M.B. 23 december 1998, *TMR* 1999, 390 (de eigenaar is niet verplicht om op de aanmaning tot het uitvoeren van een BBO in te gaan, daar de verplichting om tot bodemsanering over te gaan op de aanwezige exploitant rust).

¹⁷² *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 867/1, 21.

tige in het getrapte systeem. De OVAM zal dan in beginsel ambtshalve optreden en vervolgens haar kosten kunnen verhalen op de ingebrekeblijvende saneringsplichtige en de saneringsaansprakelijke.¹⁷³

Zoals reeds aangehaald, staat de saneringsplicht in het Vlaamse Gewest los van de veroorzaking van de bodemverontreiniging. Het is niet noodzakelijk de vervuiler die in eerste instantie de saneringskosten moet dragen. Deze situatie kan in een aantal gevallen tot zeer onbillijke resultaten leiden. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer eigenaars van een woning blijken te wonen op een vroegere stortplaats of hun terrein bij het bouwrijp maken opgehoogd werd met verontreinigde grond. Daarom voorziet het Bodemdecreet in een vrijstelling van de saneringsplicht. Diegene die aanvankelijk als saneringsplichtige werd aangeduid, krijgt dan het zogenaamde statuut van de onschuldige bezitter.

De vrijstellingsvoorwaarden verschillen naargelang de hoedanigheid van de saneringsplichtige. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de exploitant en de gebruiker enerzijds en de eigenaar anderzijds. De exploitant, respectievelijk de gebruiker is niet verplicht om het BBO of de bodemsanering uit te voeren, als de OVAM op basis van het dossier van de grond of het gemotiveerd standpunt van de exploitant of de gebruiker van oordeel is dat hij cumulatief voldoet aan de volgende voorwaarden:

- 1° hij heeft de bodemverontreiniging niet zelf veroorzaakt;
- 2° de bodemverontreiniging is tot stand gekomen voor het tijdstip waarop hij de grond in exploitatie, respectievelijk in gebruik heeft genomen. (art. 12 § 1 (nieuwe bodemverontreiniging) en art. 23 § 1 (historische bodemverontreiniging) Bodemdecreet)

Voor de eigenaar verschillen de voorwaarden ook naargelang het gaat om nieuwe dan wel historische bodemverontreiniging. Bij nieuwe bodemverontreiniging kan de eigenaar enkel aan de saneringsplicht ontsnappen als hij cumulatief voldoet aan de volgende voorwaarden:

- 1° hij heeft de bodemverontreiniging niet zelf veroorzaakt;
- 2° de bodemverontreiniging is tot stand gekomen voor het tijdstip waarop hij eigenaar van de grond werd;
- 3° hij was niet op de hoogte en behoorde niet op de hoogte te zijn van de bodemverontreiniging op het ogenblik dat hij eigenaar van de grond werd;
- 4° sinds 1 januari 1993 was er geen risico-inrichting op de grond gevestigd. (art. 12 § 2 Bodemdecreet)

Bij historische bodemverontreiniging zijn de voorwaarden voor de eigenaar soepeler, in die zin dat de vierde voorwaarde voor de eigenaar van een nieuw veront-

¹⁷³ Parl.St. VI.Parl. 2005-06, nr. 867/1, 5.

reinigde bodem wegvalt voor de eigenaar van een historisch verontreinigde bodem. De eigenaar die, hoewel hij van de bodemverontreiniging op de hoogte was of behoorde te zijn, voor 1 januari 1993 een verontreinigde grond heeft verworven, is eveneens niet verplicht om het BBO of de bodemsanering uit te voeren, als de OVAM op basis van het dossier van de grond of het gemotiveerd standpunt van de eigenaar van oordeel is dat hij de verontreiniging niet zelf heeft veroorzaakt en dat hij de grond sinds de verwerving enkel heeft aangewend voor particulier gebruik (art. 23 § 2 Bodemdecreet).

De saneringsplichtige die aan de vrijstellingsvoorwaarden voldoet, is echter alsnog verplicht het BBO of de bodemsanering uit te voeren, als de OVAM aantoont dat een rechtsvoorganger de bodemverontreiniging heeft veroorzaakt of dat de bodemverontreiniging tot stand gekomen is tijdens de periode dat een rechtsvoorganger de grond in exploitatie, gebruik of eigendom had (art. 12 § 3 (nieuwe bodemverontreiniging) en art. 23 § 3 (historische bodemverontreiniging) Bodemdecreet). Een typisch voorbeeld hierbij is de fusie van twee rechtspersonen door opslorping, waarbij de vennootschap die opgeslorpt werd de bodemverontreiniging heeft veroorzaakt.¹⁷⁴ Daarnaast geldt de bepaling ook voor natuurlijke personen, zoals de erfgenamen van de vervuiler. Het decreet hanteert een zeer brede definitie van het begrip “rechtsvoorganger” in artikel 2, 27°, waarin zelfs indirect verbonden rechtspersonen begrepen zijn. Het kan evenwel niet de bedoeling zijn dat dit begrip op een dergelijke brede wijze wordt ingevuld in het raam van de vrijstelling, zo niet verliest deze elk praktisch nut.¹⁷⁵

13.5.3. Saneringsaansprakelijkheid

De aansprakelijkheidsregels in het Bodemdecreet verschillen naargelang het gaat om nieuwe of historische bodemverontreiniging. Bij nieuwe bodemverontreiniging geldt als basisregel dat wie de bodemverontreiniging veroorzaakt heeft, aansprakelijk is voor de kosten die overeenkomstig het Bodemdecreet gemaakt worden voor het BBO, de bodemsanering en de andere maatregelen, vermeld in hoofdstuk VI van het Bodemdecreet¹⁷⁶, evenals voor de schade die door deze activiteiten of maatregelen veroorzaakt wordt (art. 16 § 1 Bodemdecreet). Als de emissie waardoor de bodemverontreiniging tot stand is gebracht afkomstig is van een vergunnings- of meldingsplichtige inrichting is evenwel de exploitant van deze inrichting aansprakelijk (art. 16 § 2 Bodemdecreet). Er geldt dus een objectieve aansprakelijkheid.

¹⁷⁴ Parl.St. VI.Parl. 2005-06, nr. 867/1, 22.

¹⁷⁵ L. SWARTENBROUX en B. VANHEUSDEN, “Bodemsanering in de drie Gewesten: een vergelijkend overzicht van de recente bodemsaneringsregels”, *Milieu- en Energierecht* 2009, 182.

¹⁷⁶ Het gaat hier onder meer over de kosten voor veiligheidsmaatregelen, voorzorgsmaatregelen en nazorg.

Bij historische bodemverontreiniging wordt de aansprakelijkheid vastgesteld overeenkomstig de aansprakelijkheidsregels die van toepassing waren voor 29 oktober 1995 (art. 25 §1 Bodemdecreet). Diverse bepalingen kunnen worden ingeroepen. Het gaat dan onder meer over de artikelen 1382-1383 BW, artikel 7 van het Wet van 22 juli 1974 op de giftige afval¹⁷⁷ en artikel 14 van het Grondwaterdecreet.¹⁷⁸ In de meeste gevallen van historische bodemverontreiniging zullen de artikelen 1382-1383 BW toegepast worden. Dat betekent dat de verzoeker in de eerste plaats een fout, een nalatigheid of een onvoorzichtigheid in hoofde van de veroorzaker zal moeten aantonen. In de tweede plaats moet hij de schade bewijzen. In de derde plaats moet hij een oorzakelijk verband aantonen tussen de fout, nalatigheid of onvoorzichtigheid, en de schade. Dit zal bij historische bodemverontreiniging zeker niet altijd gemakkelijk zijn. Zo kan het zijn dat geen fout van de veroorzaker van de verontreiniging kan worden aangetoond of dat niet duidelijk is wie de veroorzaker is. In heel wat gevallen zal daarenboven de veroorzaker insolabel zijn of zelfs niet meer bestaan. Bovendien kan het ook nog zijn dat de eiser omwille van de verjaring van de begane fout, toch geen schadevergoeding krijgt.¹⁷⁹

13.6. BODEMSANERINGSPROCEDURE

Zoals reeds aangehaald volgt na het oriënterend bodemonderzoek normaal in de procedure het beschrijvend bodemonderzoek (onder leiding van een erkend bodemsaneringsdeskundige), dat wordt uitgevoerd om de ernst van de bodem-

¹⁷⁷ Artikel 7 luidt als volgt: "Wanneer een nijverheids-, handels-, landbouw-, ambachtelijke of wetenschappelijke activiteit tot gevolg heeft dat giftige afval wordt voortgebracht, is de persoon die deze activiteit uitoefent ertoe gehouden op zijn kosten de vernietiging, de neutralisering of de wegwerking ervan te verzekeren. Die persoon blijft aansprakelijk voor de kosten van vernietiging, neutralisering of wegwerking van die giftige afval, ongeacht de aansprakelijkheid van degenen die hij met die verrichtingen heeft belast. Daarenboven is deze persoon aansprakelijk voor alle schade, van welke aard ook, die zou kunnen veroorzaakt worden door de giftige afval, inzonderheid tijdens de hele duur van het vervoer, bij de vernietiging, neutralisering of wegwerking ervan, zelfs indien deze persoon niet zelf tot bedoelde verrichtingen overgaat".

¹⁷⁸ Artikel 14 luidt als volgt: "§1 De exploitant van de grondwaterwinning en de bouwheer van openbare of private werken, die door hun toedoen de daling van de grondwaterlaag veroorzaken, zijn objectief aansprakelijk voor de schade die daardoor bovengronds veroorzaakt wordt aan bestaande grondwaterwinningen en aan andere onroerende goederen, grond en beplantingen inbegrepen. Diegenen die door hun gezamenlijk toedoen de daling van een grondwaterlaag veroorzaken, zijn solidair aansprakelijk voor de veroorzaakte schade. §2 De bepalingen van dit hoofdstuk zijn niet van toepassing op de schade die door waterbemaling in de mijnen is veroorzaakt".

¹⁷⁹ Zie bijvoorbeeld achtereenvolgens Rb. Gent 13 oktober 2003, *TMR* 2005, 689 (eerste aanleg); Gent 18 juni 2004, *RABG* 2006, 441, noot G. JACOBS (hoger beroep); Cass. 20 april 2006 (casatieberoep). Deze zaak heeft betrekking op de site La Floridienne. De gronden werden in 1966 door de NV La Floridienne verkocht, waardoor de vordering tot vergoeding door de stad Gent, zijnde de huidige eigenaar, jegens de NV La Floridienne verjaard is.

verontreiniging vast te stellen. Het BBO wordt vooraf aan de OVAM ter goedkeuring voorgelegd. In positief geval verleent de OVAM een “conformiteitsattest”, zoniet legt hij aanvullende onderzoeksverrichtingen op.

Daarna volgt het opstellen van een bodemsaneringsproject (idem), dat eveneens ter goedkeuring aan de OVAM wordt voorgelegd. In positief geval verleent de OVAM binnen de 90 dagen na ontvangst van het bodemsaneringsproject een conformiteitsattest dat geldt als milieuvergunning (of melding) en stedenbouwkundige vergunning voor de bodemsaneringswerken. Indien de bodemsaneringswerken maximaal 180 werkdagen zullen duren, kan op voorwaarde van schriftelijk akkoord van de eigenaars en gebruikers van de gronden waarop bodemsaneringswerken zullen plaatsvinden, gekozen worden voor een zogenaamd “beperkt bodemsaneringsproject”.

Vervolgens is er dan de fase van de bodemsaneringswerken, gevolgd door een evaluatieonderzoek door een erkend bodemsaneringsdeskundige, en in positief geval een eindverklaring door de OVAM.

De OVAM kan “nazorg” opleggen in het conformiteitsattest van het bodemsaneringsproject of in de eindverklaring, wat inhoudt dat blijvend maatregelen van bewaking, controle en zo nodig herstel zullen moeten worden uitgevoerd (art. 71 Bodemdecreet).

13.7. ANDERE MAATREGELEN

De OVAM kan nog andere maatregelen opleggen, zoals veiligheidsmaatregelen, voorzorgsmaatregelen, gebruiksbeperkingen en bestemmingsbeperkingen.

Veiligheidsmaatregelen worden opgelegd indien de bodemverontreiniging een acuut gevaar oplevert. Voorzorgsmaatregelen worden opgelegd ter bescherming van mens of milieu in afwachting van bodemsaneringswerken. In voorkomend geval geldt de beslissing van de OVAM als milieuvergunning (of melding) en stedenbouwkundige vergunning voor de uitvoering van die maatregelen (art 69 en 70 Bodemdecreet).

De OVAM legt gebruiksbeperkingen op indien de bodemverontreiniging het gebruik van verontreinigde gronden beperkt of verhindert (bv. een verbod groenten in de tuin te kweken). Indien de bodemverontreiniging het gebruik van verontreinigde gronden overeenkomstig hun bestemming verhindert, kan de Vlaamse Regering op advies van de OVAM bestemmingsbeperkingen opleggen, nadat de eigenaar en gebruiker van de verontreinigde gronden of desgevallend de gemandateerde gehoord zijn (art. 72 en 73 Bodemdecreet).

13.8. VRIJWILLIGE BODEMSANERING

De regelingen uit het Bodemdecreet zijn imperatief. Iemand die niet saneringsplichtig is, kan een BBO en een bodemsanering echter vrijwillig uitvoeren, maar zelfs dan nog is het Bodemdecreet erop (grotendeels) van toepassing. Gelijkaardige bepalingen gelden voor bepaalde andere maatregelen (art. 92 e.v. Bodemdecreet).

13.9. AMBTSHALVE SANERING EN DADING

Onder bepaalde voorwaarden kan de OVAM ambtshalve zelf tot bepaalde maatregelen, waaronder een bodemsanering, overgaan (bv. als de exploitant, gebruiker en eigenaar niet gehouden zijn tot het uitvoeren van een bodemsanering). Indien de OVAM ambtshalve optreedt, verhaalt zij de kosten op de nalatige persoon of op de aansprakelijke (art. 160 Bodemdecreet). Zij beschikt daarvoor over een algemeen voorrecht op alle roerende goederen van die personen en zij kan een wettelijke hypotheek nemen op al de daarvoor vatbare en in het Vlaamse Gewest gelegen of geregistreerde goederen van deze personen (art. 161 § 1 Bodemdecreet).

De Vlaamse regering kan inzake bodemsanering alle schikkingen, voorstellen tot concordaat inbegrepen, aannemen, dadingen sluiten, schuldvorderingen en zekerheden overdragen, derden in haar rechten subrogeren, van verhaal afzien, afwijkingen toestaan en overeenkomsten sluiten (art. 164 Bodemdecreet).

13.10. ONTEIGENING

Onverminderd haar andere bevoegdheden in verband met onteigeningen, kan de Vlaamse regering, voor de uitvoering van bodemsaneringswerken, op verzoek van de persoon die krachtens dit decreet tot bodemsanering verplicht is of van de OVAM, overgaan tot de onteigening ten algemene nutte van onroerende goederen. De onteigening gebeurt op naam en voor rekening van de aanvrager (art. 166 Bodemdecreet).

13.11. BIJZONDERE SANERINGSREGELINGEN

Het Bodemdecreet voorziet ook nog in verschillende bijzondere saneringsregelingen. Zo bestaat er een specifieke regeling voor de sanering van sites (art. 140 e.v. Bodemdecreet). Dit maakt het mogelijk de regeling inzake bodemsanering toe te passen tegelijk voor een verzameling van (potentieel) verontreinigde gronden.

Ook werd een specifieke regeling ingevoerd voor de sanering van waterbodems (art. 124 e.v. Bodemdecreet), waar in voorkomend geval de waterbeheerder zal moeten instaan voor een waterbodemonderzoek en een sanering.

Tevens werd een bijzondere regeling ingevoerd voor de behandeling van bodemverontreiniging bij “schadegevallen”, waarmee wordt bedoeld onvoorziene gebeurtenissen die aanleiding geven tot bodemverontreiniging (art. 74 e.v. Bodemdecreet).

Bij zeer complexe bodemverontreinigingen of bij historische bodemverontreiniging onder een bedrijf in exploitatie, is het vaak moeilijk om direct een sluitend saneringsproject op te stellen. Dikwijls is een gefaseerde aanpak aangewezen waarbij de sanering wordt gekoppeld aan de uitvoering van *infrastructuurwerken*, en het beheer van het industrieel vastgoed.¹⁸⁰ Er werd een specifieke regeling voor “risicobeheer” ingevoerd teneinde de risico van de bodemverontreiniging die nog niet onmiddellijk wordt gesaneerd, te beheersen (art. 83 e.v. Bodemdecreet). Onder meer is er sprake van het opstellen van een “risicobeheersplan”.

13.12. HET GEBRUIK VAN UITGEGRAVEN BODEM

Het gebruik – al dan niet na een bodemsanering – van uitgegraven bodem wordt geregeld in de artikelen 136 e.v. van het Bodemdecreet en in hoofdstuk XIII van het Vlarebo. Men maakt een onderscheid tussen het gebruik van uitgegraven bodem als bodem en het gebruik van uitgegraven bodem voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product. Het Vlarebo stelt een traceerbaarheidsprocedure in (met o.m. een technisch verslag en een grondverzettoelating).

14. MEST

De mestproblematiek in Vlaanderen heeft zijn oorsprong in de enorme toename van de intensieve veeteelt, die een onevenredigheid heeft doen ontstaan tussen de geproduceerde dierlijke mest en de cultuurgronden. De mestproblematiek is voor het eerst erkend met het Decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. Dat decreet is later grotendeels vervangen door het huidige Mestdecreet, zijnde het Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

¹⁸⁰ *Gedr.St. Vl.Parl.* 2005-06, nr. 867/1, 47.

Het Mestdecreet heeft tot doel de bescherming van het leefmilieu door de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten en fosfaten uit agrarische bronnen te verminderen, verdere verontreiniging van die aard te voorkomen, bij te dragen tot de realisatie van een goede toestand van de watersystemen en de beperking van de luchtverontreiniging als gevolg van de productie en het gebruik van meststoffen. Dit doel wordt onder meer gerealiseerd door bepalingen inzake de productie, de verhandeling, het gebruik, de bewerking en de verwerking van meststoffen, en dit zowel in het kader van de goede landbouwpraktijken als in het kader van de zorg voor de goede kwaliteit van het water en de bodem.

Het Mestdecreet beschrijft in de eerste plaats de taken van de Mestbank. De Mestbank vormt een afdeling binnen de Vlaamse Landmaatschappij (VLM). De taken van de Mestbank bestaan uit ondersteunende taken (bv. het informeren van land- en tuinbouwers, het stimuleren van de vraag naar een ecologisch verantwoord gebruik van meststoffen, het verstrekken van adviezen aan de Vlaamse regering, de toewijzing van nutriëntenemissierechten aan landbouwers...) en controletaken (bv. het registreren van de aangegeven gegevens, de uitbouw en het beheer van een databank, het toezicht op en de controle van de naleving van het Mestdecreet, het opleggen en innen van administratieve geldboetes, ...)

Vervolgens zorgt het decreet voor de vaststelling van de verontreinigde en potentieel verontreinigde wateren en de aanwijzing van de kwetsbare zones water.

Het Mestdecreet voorziet ook in de omzetting van de Nitraatrichtlijn. Het bevat de maatregelen uitgewerkt met het oog op het behalen van de doelstellingen in het kader van de Nitraatrichtlijn evenals de aan het mestbeleid gerelateerde doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. Deze maatregelen omvatten de bepaling van de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van meststoffen alsook de bepaling van de capaciteit van de opslagtanks voor dierlijke mest en andere maatregelen ter voorkoming van waterverontreiniging. Voorts reguleert het decreet de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen overeenkomstig de goede landbouwpraktijken en rekening houdend met de kenmerken van de betrokken kwetsbare zone water.

Daarnaast bevat het decreet nog uitgebreide bepalingen met betrekking tot de aangifte en de berekening van de productie van dierlijke mest, de mestverwerking, de ontwikkelingsmogelijkheden van bedrijven, het gebiedsgericht beleid, het flankerend beleid, en de afzet en het vervoer van meststoffen.

15. NATUURBEHOUD

15.1. SITUERING, BEGRIPPEN EN DOELSTELLINGEN

Vanaf het einde van de jaren 1950 werd er gelegifereerd met betrekking tot de natuurreservaten. Pas later kwam de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud tot stand. Sindsdien heeft het natuurbehoud sterk aan belang gewonnen. Deze wet is ondertussen grotendeels opgeheven, met uitzondering van de bepalingen (ingevoerd door het Duinendecreet van 14 juli 1993) die een bouwverbod instellen in aangewezen delen van de kustduinen (*cf. infra*). De Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud heeft de achteruitgang van natuur en landschap in Vlaanderen onvoldoende kunnen tegengaan. De materie van het natuurbehoud wordt tegenwoordig beheerst door het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (Natuurdecreet). Het Natuurdecreet komt tegemoet aan de ingang van nieuwe beleidsvisies zoals het streven naar een ecologisch netwerk. Door het inschrijven van concrete garanties voor de landbouw in het Natuurdecreet kon het vroeger verzet vanuit de landbouwsector worden gemilderd en kon op politiek vlak een zekere eensgezindheid worden bereikt. Het Natuurdecreet draagt dan ook de kenmerken van een moeizaam compromis tussen de natuursector en de landbouwsector, en is een ingewikkelde tekst.

Het Natuurdecreet bevat een vrij omvattend juridisch instrumentarium om het natuurbeleid gestalte te geven. Een belangrijk uitvoeringsbesluit is vooreerst het Besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (Natuurbesluit). Het Natuurbesluit bevat onder meer een hoofdstuk over de wijziging van vegetatie en kleine landschapselementen, waarin onder meer de “natuurvergunning” wordt ingevoerd. Verder zijn er als belangrijke uitvoeringsbesluiten het Besluit van de Vlaamse regering van 28 februari 2003 betreffende natuurrichtplannen (Natuurrichtplannenbesluit), het Besluit van de Vlaamse regering van 21 november 2003 houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid (Maatregelenbesluit), het Besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009 betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen, en het Besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer (Soortenbesluit).

Onder het natuurbehoud wordt door de Vlaamse decreetgever verstaan: “het instandhouden, herstellen en ontwikkelen van de natuur en het natuurlijk milieu door natuurbescherming, natuurontwikkeling en natuurbeheer en het streven naar een zo groot mogelijke biologische diversiteit in de natuur en naar een gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten” (art. 2, 10° Natuurde-

creet). Daarbij is de natuurbescherming gericht op het tegengaan van nadelige invloeden die kunnen ontstaan door menselijke activiteiten. De natuurontwikkeling is gericht op het creëren van voorwaarden voor het tot stand komen of het herstel van natuur in een bepaald gebied. Het natuurbeheer staat voor het regulerend en sturend ingrijpen van de mens in de natuur en in het natuurlijk milieu, bewust niets doen inbegrepen, ten behoeve van het natuurbehoud.

Het natuurbeleid is gericht op de bescherming, de ontwikkeling, het beheer en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu, op de handhaving of het herstel van de daartoe vereiste milieukwaliteit en op het scheppen van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak, waarbij educatie en voorlichting van de bevolking inzake natuurbehoud wordt gestimuleerd (art. 6 Natuurdecreet). Tevens vermeldt het Natuurdecreet uitdrukkelijk de toepassing van het standstillbeginsel zowel wat betreft de kwaliteit als de kwantiteit van de natuur. Het natuurbeleid is ook gericht op het nemen van alle maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van verdragen, met inbegrip van Europese richtlijnen. In de maatregelen genomen in uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn wordt tevens rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.

Naast de natuurbeleidsplanning, bevat het Natuurdecreet tal van maatregelen inzake natuurbehoud, die kunnen worden onderverdeeld in algemene maatregelen (ook wel horizontale maatregelen genoemd), die in beginsel op het ganse grondgebied betrekking hebben (zorgplicht, natuurtoets, natuurvergunning), gebiedsgerichte maatregelen (natuurlijke structuur, natuurreservaten), en soortengerichte maatregelen.

15.2. NATUURBELEIDSPLANNING

In de planning van het natuurbeleid staan het natuurrapport en het natuurbeleidsplan centraal. Het natuurrapport wordt opgesteld als een wetenschappelijk rapport in het kader van het milieuraapport bedoeld in het DABM en wordt opgesteld door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek. Het natuurbeleidsplan is een actieplan en kadert in het milieubeleidsplan bedoeld in hetzelfde decreet. De Vlaamse regering bepaalt de delen van het natuurbeleidsplan die bindend zijn voor de administratieve overheden. Het natuurbeleidsplan omvat een deelplan voor het gebiedsgericht beleid, een deelplan met betrekking tot de milieukwaliteit in relatie tot natuurdoeltypen, een deelplan voor het behoud van de soorten (waarin soortenbeschermingsplannen kunnen worden opgenomen), een deelplan voor het doelgroepenbeleid en een deelplan met betrekking tot de ondersteuning van de provinciale en lokale overheden. Een verdere operationalisatie gebeurt onder meer via de milieujaarprogramma's.

15.3. ALGEMENE MAATREGELEN

Het Natuurdecreet bepaalt dat de Vlaamse regering alle nodige maatregelen kan nemen voor het natuurbehoud, ten behoeve van de bestaande natuur ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, evenals voor de instandhouding van het natuurlijk milieu binnen de groen-, park-, buffer- en bosgebieden van de uitvoeringsplannen, van kracht in de ruimtelijke ordening (art. 13 § 1 Natuurdecreet).

De maatregelen kunnen onder meer inhouden het invoeren van een vergunningsplicht. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het wijzigen van de vegetatie of het geheel of gedeeltelijk wijzigen van kleine landschapselementen of de vegetatie ervan, voor zover de Vlaamse regering die wijzigingen niet verbiedt (art. 13 § 4 Natuurdecreet). De concrete regeling is neergelegd in Hoofdstuk IV van het Natuurbesluit, dat handelt over de wijziging van vegetatie en kleine landschapselementen, en eerst in dit uitvoeringsbesluit is er sprake van de “natuurvergunning”. De vergunningsplichtige activiteiten worden opgesomd in artikel 8 van het Natuurbesluit. Vergunningsplichtige vegetatiewijzigingen zijn onder meer: het afbranden van een vegetatie; het met mechanische of chemische middelen vernietigen, beschadigen of doen afsterven van een vegetatie, tenzij wanneer deze activiteiten plaatsvinden met betrekking tot percelen met cultuurgewassen; het wijzigen van het reliëf met inbegrip van nivellering van het microreliëf. Vergunningsplichtige wijzigingen van kleine landschapselementen of de vegetatie ervan zijn onder meer: het rooien of anderszins verwijderen en het beschadigen van houtachtige beplantingen op weg-, waterweg of spoorwegbermen of op het talud van holle wegen, van houtachtige beplantingen langs waterlopen, dijken of taluds, van heggen, hagen, houtkanten, houtwallen, bomenrijen en hoogstamboomgaarden; het wijzigen van de vegetatie horende bij de kleine landschapselementen met inbegrip van het afbranden en het vernietigen, beschadigen of doen afsterven van de vegetatie met mechanische of chemische middelen van perceelsrandbegroeiingen en sloten; het uitgraven, verbreden, rechttrekken, dichten van stilstaande waters, poelen of waterlopen. De vergunningen worden verleend: 1° door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin de handeling plaatsvindt waarvoor vergunning wordt gevraagd, in zoverre deze activiteiten door natuurlijke personen of rechtspersonen andere dan rechtspersonen met publiekrechtelijk statuut worden uitgevoerd; 2° door de deputatie van de provincie waarin de handeling plaatsvindt waarvoor vergunning wordt gevraagd, in zoverre deze activiteiten door rechtspersonen met publiekrechtelijk statuut worden uitgevoerd (art. 11 Natuurbesluit).

Artikel 9 van het Natuurbesluit lijst enkele uitzonderingen op op de verbodbepalingen en de vergunningsplichten, voor zover uitdrukkelijk voldaan is aan de zorgplicht (*cf. infra*). Het gaat onder meer om activiteiten die worden uitgevoerd

op basis van een regelmatige stedenbouwkundige vergunning afgeleverd na advies van het Agentschap voor Natuur en Bos. De eerste keer dat de Raad van State zich moest buigen over de relatie tussen de stedenbouwkundige vergunning en de natuurvergunning was in de zaak over het gebied Plassendale III te Oostende.¹⁸¹ In een industriegebied volgens het gewestplan had een intercommunale een stedenbouwkundige vergunning verkregen voor onder meer terreinaanlegwerken voor een bedrijventerrein. Deze stedenbouwkundige vergunning werd verleend zonder advies van de toenmalige Afdeling Natuur van de Vlaamse milieuadministratie (nu Agentschap voor Natuur en Bos). Ook waren voor het bouwrijp maken van het bedrijventerrein subsidies verkregen van het Vlaamse Gewest. Het terrein maakte echter ook deel uit van moerassen en waterrijke gebieden volgens het besluit. Voor de wijziging daarvan was geen natuurvergunning aangevraagd. Omdat het advies van de Afdeling Natuur niet werd ingewonnen in de bouwvergunningsprocedure, was het verbod van toepassing. Nadat de werken waren gestart, volgde een stopzettingsbevel van de ambtenaar van de Afdeling Natuur, wegens een inbreuk op het Natuurbesluit. Tegen dit stopzettingsbevel werd bij de Raad van State een verzoek tot schorsing bij wege van uiterst dringende noodzakelijkheid ingesteld door de intercommunale. De intercommunale riep onder meer in dat het bestuur het rechtmatig vertrouwen had gewekt dat de werken mochten worden verricht. De Raad van State heeft dit argument niet aanvaard en de leer van de cumulatieve werking van administratieve politie toegepast. De Raad van State heeft dus bevestigd dat de intercommunale een ontheffing aan de minister had moeten vragen, met andere woorden het door het bestuur gewekt vertrouwen vormt geen grond om zelf de wet niet na te leven.

Het Natuurdecreet formuleert tevens een (natuur)zorgplicht. Deze wordt als volgt verwoord in artikel 14 § 1 van het Natuurdecreet: “Iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die manueel, met mechanische middelen of bestrijdingsmiddelen en met vaste of mobiele geluidsbronnen ingrijpt op of in de onmiddellijke omgeving van natuurlijke en deels natuurlijke habitats of ecosystemen, op waterrijke gebieden, op natuurlijke en halfnatuurlijke vegetaties, op wilde inheemse fauna of flora of trekkende wilde diersoorten of hun respectieve habitats of leefgebieden, of op kleine landschapselementen, en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat deze habitats, ecosystemen, waterrijke gebieden, vegetaties, fauna, flora of kleine landschapselementen daardoor kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad, is verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevergd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of indien dit niet mogelijk is, te herstellen. De bepaling (...) geldt eveneens ten aanzien van wie opdracht geeft tot de in dat lid bedoelde ingrepen”. De zorgplicht is zeer uit-

¹⁸¹ RvS 27 januari 2000, nr. 84.964, cv West-Vlaamse Intercommunale voor Economische Expansie, Huisvestingsbeleid en Technische Bijstand (WVI). In de vernietigingsprocedure heeft de intercommunale afstand gedaan van haar beroep (RvS 9 september 2004, nr. 134.745).

gebreed en gedetailleerd omschreven, omdat het Grondwettelijk Hof op 27 mei 2008, in antwoord op een prejudiciële vraag, had gezegd dat de eerdere, kortere en ruimere, versie de artikelen 12 en 14 van de Grondwet schond.¹⁸² Verschillende gebruikte termen in de eerdere versie hadden geen voldoende nauwkeurige normatieve inhoud om een misdrijf te kunnen definiëren. De overtreding van de zorgplicht maakt namelijk een misdrijf uit waartegen kan worden opgetreden met de bestuurlijke en strafrechtelijke sancties, en de herstelmaatregelen die het DABM voorziet (*cf. infra*).

Uit de formulering van de zorgplicht kan worden afgeleid dat het om een midden- of inspanningsverplichting gaat, geen resultaatsverplichting. De zorgplicht richt zich tot de burger, zowel als tot de overheid. Voor zover het echter gaat om besluiten van administratieve overheden met betrekking tot activiteiten waarvoor de burger een vergunning heeft gevraagd of een melding heeft gedaan, geldt niet de zorgplicht maar wel – op grond van het adagium “*lex specialis derogat generali*” – de ‘natuurtoets’ neergelegd in artikel 16 van het Natuurdecreet. De zorgplicht is niet onderhevig aan de beperkingen die in artikel 9 van het Natuurdecreet zijn neergelegd ter bescherming van de exploitatievrijheid van de landbouwer en van de primauteit van de ruimtelijke bestemmingen. Ook kan aan de zorgplicht geen afbreuk worden gedaan door de bepaling uit de Pachtwet die de exploitatievrijheid van de pachter beschermt, vermits deze enkel privaatrechtelijke verhoudingen regelt. De zorgplicht geldt rechtstreeks, dus zij behoeft geen nadere uitvoeringsmaatregelen. De Vlaamse regering kan wel een code van goede natuurpraktijk vaststellen die de zorgplicht verduidelijkt.

De ‘natuurtoets’ (het woord wordt niet gebruikt in het Natuurdecreet) wordt ten aanzien van vergunningsplichtige activiteiten als volgt verwoord in artikel 16 § 1 van het Natuurdecreet: “In het geval van een vergunningsplichtige activiteit, draagt de bevoegde overheid er zorg voor dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen”. Artikel 16 richt zich uitsluitend tot de overheid – afgezien van het feit dat in § 2 ook een gedragsnorm wordt opgelegd naar de burger toe bij de uitvoering van meldingsplichtige activiteiten – en vormt een toepassing van het integratiebeginsel. De natuurtoets houdt in dat de overheid er steeds zorg voor moet dragen dat geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan, ongeacht waar. De regeling geeft de Vlaamse regering de mogelijkheid voor bepaalde activiteiten, habitats, ecologische processen of soortengroepen, richtlijnen te geven voor het beoordelen van het vermijdbare karakter van de activiteit.

¹⁸² GwH 27 mei 2008, nr. 82/2008.

15.4. GEBIEDSGERICHTE MAATREGELEN

15.4.1. *Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN)*

Het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) is een samenhangend en georganiseerd geheel, van gebieden van de open ruimte waarin een specifiek beleid inzake het natuurbehoud, gebaseerd op de kenmerken en elementen van het natuurlijk milieu, de onderlinge samenhang tussen de gebieden van de open ruimte en de aanwezige en potentiële natuurwaarden wordt gevoerd (art. 17 § 1 Natuurdecreet). Het is samengesteld uit Grote Eenheden Natuur (GEN) en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO). De GEN en de GENO omvatten gebieden met een duidelijke samenhang en een voldoende aaneengesloten oppervlakte.

Het Natuurdecreet stelt dat de Vlaamse regering binnen 5 jaar na de inwerking-treding van het Natuurdecreet een effectief te realiseren oppervlakte van 125.000 ha (dit is 9% van Vlaanderen) als VEN afbakt. Voor de aanwijzing van de GEN en de GENO zijn er twee mogelijkheden: ofwel gebeurt de aanwijzing via een afbakeningsprocedure in het Natuurdecreet (met uitgebreide advisering en openbaar onderzoek gedurende 60 dagen), ofwel gebeurt zij in de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. De procedure volgens het Natuurdecreet werd éénmaal toegepast in de periode 2001-2003. In 2002 heeft de Vlaamse regering een eerste selectie van GEN en GENO voorlopig vastgesteld. Het openbaar onderzoek bracht bijna 9.000 bezwaarschriften. Uiteindelijk is een definitieve aanwijzing gebeurd in 36 afzonderlijke Besluiten van de Vlaamse regering van 18 juli 2003, die bij uit-treksel (en dus zonder kaarten) zijn gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*. Het betreft evenwel 'slechts' 85.000 ha van de voorziene 125.000 ha die hadden moeten gerealiseerd zijn in januari 2003. De afbakening heeft heel wat juridische discussies met zich meegebracht.¹⁸³ Sinds het eenmalige gebruik van de procedure in het Natuurdecreet wordt enkel nog de procedure volgens de ruimtelijke ordening toegepast. De totale oppervlakte VEN bedroeg op 1 januari 2009 87.073 ha.¹⁸⁴

De rechtsgevolgen van de aanwijzing van het VEN situeren zich op het vlak van bescherming, beheer en inrichting ervan. In de GEN heeft natuur een voorrangsfunctie, in de GENO een hoofdfunctie, zonder dat zij daarom voorrang op andere functies hoeft te krijgen. De administratieve overheid moet daartoe de nodige maatregelen nemen (art. 25 § 1 Natuurdecreet). Voor elk gebied dat behoort tot het VEN kan een natuurrichtplan worden opgesteld. Het Maatregelenbesluit

¹⁸³ Voor een uitgebreide bespreking van de rechtspraak, zie A. CARETTE, "De rechtspraak van de Raad van State inzake de afbakening van het Vlaams Ecologisch Netwerk eerste fase: lessen voor de VEN-afbakening via RUPs en een merkwaardig arrest inzake termijnoverschrijding" (noot bij RvS 16 oktober 2008, nr. 187.115), *TMR* 2010, 372-382.

¹⁸⁴ Zie www.natuurenbos.be/nl-BE/Thema/Natuur/VEN_en_IVON/Afbakening.aspx (laatst bezocht op 18 juli 2011).

vormt een nadere uitwerking. In het VEN gelden volgens het Natuurdecreet nog enkele specifieke bijkomende beschermingsvoorschriften (bv. een principieel verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen). Het Maatregelenbesluit regelt de voorwaarden en de procedure, de termijn en de beroepsprocedure tot het verlenen van ontheffingen. Het Maatregelenbesluit bevat ook nog bijkomende beschermingsvoorschriften.

In artikel 26*bis* van het Natuurdecreet ligt het beoordelingskader en het afwijkingsregime vevat voor activiteiten die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kunnen veroorzaken. Men kan dit omschrijven als een verscherpte ‘natuurtoets’ (strenger ten opzichte van de ‘natuurtoets’ van artikel 16 van het Natuurdecreet). Zij is geïnspireerd op de vergelijkbare ‘habitattoets’ voor de speciale beschermingszones (*cf. infra*), doch er zijn niet onbelangrijke verschillen, qua toepassingsgebied en inhoudelijk. De procedurele aspecten van de verscherpte ‘natuurtoets’ zijn geregeld in het Maatregelenbesluit. De verscherpte natuurtoets geldt enkel voor activiteiten die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kunnen veroorzaken. Door deze formulering in het Natuurdecreet hoeven deze activiteiten niet noodzakelijk in het VEN zelf plaats te vinden. Indien de activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken, dan mag de overheid volgens artikel 26*bis* § 1 van het Natuurdecreet geen toestemming of vergunning verlenen voor deze activiteit. Het Natuurdecreet regelt ook de mogelijkheid dat voor de activiteit een kennisgeving of melding aan de overheid vereist is. In afwijking van het verbod van artikel 26*bis* § 1 van het Natuurdecreet kan een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken, op grond van artikel 26*bis* § 3 van het Natuurdecreet, toch worden toegelaten of uitgevoerd, onder drie cumulatieve voorwaarden:

- 1) de afwezigheid van een alternatief;
- 2) om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en;
- 3) mits het nemen van alle schadebeperkende en compenserende maatregelen.

15.4.2. Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON)

Het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON) is een geheel van gebieden waarin de administratieve overheid, binnen haar bevoegdheden, zorg draagt voor het behoud van de aanwezige natuurwaarden, maatregelen neemt ter bevordering en versterking van die natuurwaarden, alsook stimulerende maatregelen neemt ter bevordering van de biologische diversiteit (art. 27 § 1 Natuurdecreet). Het IVON omvat natuurverwevingsgebieden en natuurverbindingsgebieden. Natuurverwevingsgebieden zijn aaneengesloten gebieden waarin verschillende functies voorkomen en die gekenmerkt zijn door de aanwezigheid van hoge natuurwaarden. Natuurverbindingsgebieden zijn gebieden die ongeacht

hun oppervlakte van belang zijn voor de migratie van planten en dieren tussen de gebieden van het VEN en/of natuurreservaten en die strook- of lijnvormig zijn met een aaneenschakeling van kleine landschapselementen.

Het Natuurdecreet stelt dat de Vlaamse regering binnen 5 jaar na de inwerking-treding van dit decreet een effectief te realiseren oppervlakte van 150.000 ha (dit is 11% van Vlaanderen) natuurverwevingsgebieden afbakent. Aangezien in het IVON de natuur enkel een nevenfunctie krijgt ten opzichte van andere functies, is de verhouding met de ruimtelijke bestemmingen minder problematisch. Toch heeft de landbouwsector niet de idee van verweving van functies in de 'gewone' agrarische gebieden aanvaard, wat zijn neerslag heeft gevonden in het Natuurdecreet. Natuurverwevingsgebied kan enkel worden aangewezen binnen de ruimtelijke bestemmingen en gebieden die als VEN kunnen worden aangewezen, alsook de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden en recreatiegebieden. Voor de natuurverbindingsgebieden ontbreekt een dergelijke taakstelling qua tijd en oppervlakte en gelden ook geen beperkingen qua ruimtelijke bestemmingen en gebieden. De totale oppervlakte IVON bedraagt op 1 januari 2009 1.529 ha.¹⁸⁵

In het IVON heeft natuur een nevenfunctie, naast andere functies die in het gebied voorkomen. De administratie neemt daartoe de nodige maatregelen. Doch in beginsel mag de landbouw- en bosbouwexploitatie niet worden geregeld binnen de daartoe voorziene ruimtelijke bestemmingen. Ook kunnen naast de algemene en soortengerichte maatregelen ten aanzien van de eigenaars en grondgebruikers slechts stimulerende maatregelen worden genomen. Voor elk gebied dat behoort tot het IVON kan een natuurrichtplan opgesteld worden. Het Maatregelenbesluit vormt een nadere uitwerking. Voor de ontheffingen van deze beschermingsvoorschriften gelden dezelfde bepalingen als voor het VEN. Volgens het Natuurbesluit is het wijzigen van bepaalde kleine landschapselementen in het IVON onderworpen aan een natuurvergunning (zoals hoger werd uiteengezet).

15.4.3. *Natuurreservaten*

Volgens het Natuurdecreet is een "Vlaams natuurreservaat" "een beschermd gebied dat, na advies van de Minaraad, door de Vlaamse regering wordt aangewezen op gronden die het Vlaamse Gewest in eigendom of in huur heeft of die het daartoe ter beschikking worden gesteld". Een "erkend natuurreservaat" is een beschermd gebied, dat geen Vlaams natuurreservaat is, en dat "na advies van de Minaraad door de Vlaamse regering wordt erkend op verzoek van de eigenaar en/of diegene die het gebruiksrecht heeft, mits beider toestemming, of van de beheerder, mits de eigenaar ermee instemt". (art. 33 Natuurdecreet). Voor de aanwijzing

¹⁸⁵ Zie www.natuurenbos.be/nl-BE/Thema/Natuur/VEN_en_IVON/Afbakening.aspx (laatst bezocht op 18 juli 2011).

of erkenning is steeds een beslissing van de Vlaamse regering vereist. De erkenning geldt voor 27 jaar en is voor hernieuwing vatbaar. De voorwaarden waaronder natuurreservaten in agrarische gebieden kunnen erkend worden, zijn door het Natuurdecreet verscherpt. Vlaanderen telde op 1 januari 2007 31.895 ha aan natuurreservaten.¹⁸⁶

Voor elk natuurreservaat wordt een beheersplan opgesteld. Het beheersplan vermeldt de maatregelen die worden getroffen voor het beheer en de inrichting van het gebied. Toegankelijkheid op wegen en paden is de regel doch het goedgekeurde beheersplan van een natuurreservaat kan bepalen dat het reservaat geheel of gedeeltelijk en bestendig, tijdelijk of periodiek ontoegankelijk is. De toegankelijkheid is verder uitgewerkt in het Besluit van de Vlaamse regering van 5 december 2008 betreffende de toegankelijkheid van de bossen en de natuurreservaten.

Volgens het Natuurdecreet gelden binnen de natuurreservaten een aantal strenge verbodsbepalingen (bv. om individuele of groepssporten te beoefenen, gemotoriseerde voertuigen te gebruiken of achter te laten, keten, loodsen, tenten of andere constructies te plaatsen, zelfs tijdelijk, enz.). Deze maatregelen kunnen evenwel geen erfdienstbaarheden opleggen op de omliggende gebieden. Daarmee wordt bedoeld dat de verbodsbepalingen niet gelden voor op zich rechtmatige activiteiten buiten natuurreservaten (zoals het gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen), die een nadelige invloed kunnen hebben erbinnen. De Vlaamse regering of haar gemachtigde kan in het belang van het natuurbehoud, de volksgezondheid of het wetenschappelijk onderzoek, ter voorkoming van disproportionele schade ontheffing verlenen van de verbodsbepalingen. De Vlaamse regering kan ook bepalen dat het Agentschap voor Natuur en Bos ontheffing kan verlenen van de verbodsbepalingen, met het oog op het recreatief of educatief medegebruik en voor zover dit medegebruik inpasbaar is in de doelstellingen van het natuurreservaat (art. 35 Natuurdecreet).

15.4.4. Speciale beschermingszones (Natura 2000)

Het Natura 2000-netwerk vindt zijn oorsprong in de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Deze richtlijnen zijn onder meer gericht op de aanwijzing en het behoud (door de lidstaten) van speciale beschermingszones voor kwetsbare vogelsoorten en trekvogelsoorten (speciale vogelbeschermingszones) respectievelijk planten- en andere diersoorten (speciale habitatbeschermingszones). Deze twee soorten zones vormen het zogenaamde Natura 2000-netwerk, een Europees ecologisch netwerk.

¹⁸⁶ Zie www.inbo.be/content/page.asp?pid=BEL_VLA_GEB_Natuurreservaten (laatst bezocht op 18 juli 2011).

Met het oog op de correcte aanduiding van de speciale beschermingszones en de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen heeft het Natuurdecreet in 2002 een grondige wijziging ondergaan. De situatie voor de wijziging volstond namelijk niet voor het Hof van Justitie om in overeenstemming te zijn met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.¹⁸⁷ Tevens had de Raad van State in de zaak van het Deurganckdok de directe werking erkend van de bepalingen in kwestie in de Vogel- en Habitatrichtlijn.¹⁸⁸ De aanwijzing van de speciale beschermingszones is nu geregeld in artikel 36*bis* van het Natuurdecreet. De hoofdlijnen van de aanwijzingsprocedure zijn als volgt. De gebieden worden door de Vlaamse regering voorlopig vastgesteld, op voorstel van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek. Het voorlopig vaststellingsbesluit wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek gedurende 60 dagen, waarin bezwaren en opmerkingen kunnen worden ingediend. Er volgt uiteindelijk de definitieve vaststelling door de Vlaamse regering. Dit besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* en treedt in werking 14 dagen nadien. De kaarten hebben voorrang op het tekstgedeelte. Het besluit kan worden ingezien bij de provincies en gemeenten. Voor de speciale beschermingszones in toepassing van de Vogelrichtlijn vormt het definitieve vaststellingsbesluit tevens het aanwijzingsbesluit. Voor de speciale beschermingszones in toepassing van de Habitatrichtlijn is er nog een vervolg, omdat hier ook de Europese Commissie tussenkomt. Het definitief vaststellingsbesluit verschilt hier van het aanwijzingsbesluit. De aanwijzing als speciale beschermingszone gebeurt door de Vlaamse regering zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen de zes jaar, nadat de Commissie een gebied van communautair belang heeft verklaard. Dit besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* en treedt in werking 14 dagen nadien. Het besluit kan worden ingezien bij de provincies en gemeenten. Dit neemt echter niet weg dat de gebieden voor het gros van de rechtsgevolgen, met onder meer de 'habitattoets', reeds als speciale beschermingszones worden beschouwd vanaf de definitieve vaststelling, dus vóór de beslissing van de Commissie.

De rechtsgevolgen van de aanwijzing van speciale beschermingszones situeren zich op het vlak van bescherming, beheer en inrichting ervan. De administratieve overheid moet instandhoudingsmaatregelen nemen die beantwoorden aan de vereisten die de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn bepalen, ongeacht de ruimtelijke bestemming van het gebied. De Vlaamse regering heeft hiertoe in de eerste plaats op 3 april 2009 het Besluit goedgekeurd betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen. Op basis van dit besluit heeft de Vlaamse regering vervolgens de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen definitief vastgesteld in het Besluit van 23 juli 2010 tot vaststelling van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Euro-

¹⁸⁷ HvJ 27 februari 2003, nr. C-415/01, Commissie t. België.

¹⁸⁸ RvS 30 juli 2002, nr. 109.563, Apers en co.

pees te beschermen soorten en habitats. De gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen zijn terug te vinden in de bijlage die bij dit besluit is gevoegd.

Voor elke speciale beschermingszone wordt een natuurrichtplan opgesteld (art. 48 Natuurdecreet). Ze worden vastgesteld door de Vlaamse regering en ze worden gewestelijke natuurrichtplannen genoemd. Een gewestelijk natuurrichtplan is er op gericht om, in functie van de instandhoudingsdoelstellingen of de gebiedsvissie, een specifieke, bindende afstemming te bekomen tussen de verschillende maatregelen en instrumenten die, in uitvoering van onder meer het Natuurdecreet, het Bosdecreet van 13 juni 1990, het Jachtdecreet van 24 juli 1991, de Wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij en het Decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, gelden voor het bestreken gebied. Het Natuurrichtplannenbesluit van 28 februari 2003 werkt de totstandkoming en de wijziging verder uit.

In artikel 36ter §§ 3-7 van het Natuurdecreet is het afwijkingsregime voor projecten of plannen uit artikel 6, leden 3 en 4 van de Habitatrictlijn omgezet, dat men kan omschrijven als een 'habitattoets'. Een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone. Het gaat hier niet louter om activiteiten, plannen en programma's binnen een speciale beschermingszone. Ook sommige daarbuiten kunnen betekenisvolle effecten hebben binnen een dergelijk gebied.¹⁸⁹ Het is daarbij moeilijk een algemeen geldende afstand te bepalen tot deze gebieden binnen dewelke de passende beoordeling zou moeten gebeuren. De invloed en dus deze afstand hangt te sterk af van de soort projecten die worden voorzien (denken wij maar aan een grondwaterwinning, een windmolenpark, een kleine opslagplaats van afvalstoffen, enz.).

Het begrip passende beoordeling wordt nergens gedefinieerd. Men zou een passende beoordeling kunnen parafraseren als een soort 'mini-milieueffectrapport' toegespitst op de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone. De initiatiefnemer (van de activiteit, het plan of programma) is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling. Het ligt voor de hand dat het wordt opgesteld door deskundigen terzake. De passende beoordeling wordt in voorkomend geval geïntegreerd in het milieueffectrapport (voor projecten of plannen en programma's).

In het geval dat de passende beoordeling uitwijst dat het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke

¹⁸⁹ Parl.St. VI.Parl. 2001-02, nr. 967/1, 36.

kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken, dan mag de overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, de vergunning toestaan of het plan of programma goedkeuren. De bevoegde overheid moet er steeds zorg voor dragen dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.

In het geval dat de passende beoordeling uitwijst dat het plan of programma of de uitvoering van de activiteit een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken, geldt een 'nee, tenzij'. De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag in dat geval in beginsel de vergunning niet toestaan of het plan of programma niet goedkeuren. Doch in afwijking daarvan kan een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat afzonderlijk of in combinatie met één of meer bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, toch nog toegestaan of goedgekeurd worden onder de volgende cumulatieve voorwaarden:

- 1) nadat is gebleken dat er voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn;
- 2) omwille van dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Wanneer de betrokken speciale beschermingszone of een deelgebied ervan, een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort is, komen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang, in aanmerking;
- 3) nadat de nodige compenserende maatregelen genomen zijn en de nodige actieve instandhoudingsmaatregelen genomen zijn of worden die waarborgen dat de algehele samenhang van de speciale beschermingszone en -zones bewaard blijft. De compenserende maatregelen moeten van die aard zijn dat een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan, van minstens een gelijkaardige oppervlakte in principe actief is ontwikkeld.

15.4.5. *Algemene maatregelen voor de bescherming van het natuurlijk milieu*

Het Natuurdecreet bevat met betrekking tot het gebiedsgericht beleid ook nog een aantal bepalingen rond algemene maatregelen voor de bescherming van het natuurlijk milieu.

Zo voorziet het decreet in een recht van voorkoop voor de Vlaamse Grondenbank bij de verkoop van onroerende goederen:

- 1) in het VEN, met uitzondering van de onroerende goederen uitgesloten door de Vlaamse regering;
- 2) in de natuurreservaten en hun uitbreidingszone gelegen binnen de groen- en bosgebieden, de bosuitbreidingsgebieden en de met al deze gebieden vergelijkbare ruimtelijke bestemmingsgebieden, of het VEN;
- 3) in een door de Vlaamse regering afgebakende perimeter binnen de groen- en bosgebieden en de bosuitbreidingsgebieden en de met al deze gebieden vergelijkbare ruimtelijke bestemmingsgebieden gelegen binnen het IVON;
- 4) in de afbakening van een natuurinrichtingsproject. (art. 37 Natuurdecreet)

Om redenen van natuurbehoud, kunnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse gemeenten tevens onroerende goederen verkrijgen door onteigening ten algemene nutte. Het Vlaamse Gewest kan ook, om redenen van natuurbehoud en op voorstel van de eigenaar, het eigendomsrecht, de pacht, de huur of het recht van gebruik van een onroerend goed dat het in eigendom heeft of waarover het kan beschikken, ruilen tegen het eigendomsrecht, pacht, huur of recht van gebruik van een ander onroerend goed mits akkoord van de houder van het betrokken recht (art. 41 Natuurdecreet).

Het Natuurdecreet bevat voorts een mogelijkheid tot gedwongen aankoop. De eigenaar van een onroerend goed kan van de Vlaamse Grondenbank de verwerving daarvan eisen indien hij aantoonst dat, ten gevolge van de aanduiding van dit onroerend goed als een GEN of GENO of de aanwijzing ervan als een speciale beschermingszone, de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is, ofwel dat de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt (art. 42 Natuurdecreet). De Vlaamse regering bepaalt de nadere voorwaarden en de procedure van deze koopplicht. Dat is gebeurd in het Maatregelenbesluit.

Het Natuurdecreet voorziet ook in een beperkte schadevergoedingsmogelijkheid, met name voor het verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen in het VEN. Indien een onroerend goed wordt gebruikt dat binnen een GEN of GENO ligt, kan van het Vlaamse Gewest een vergoeding gevraagd worden in de mate dat inkomstenverlies kan aangetoond worden ten gevolge van het verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen (art. 43 Natuurdecreet). Dat is in het Maatregelenbesluit verder gespecificeerd. Het Maatregelenbesluit bevat een bijkomende schadevergoedingsmogelijkheid voor de verhoging van het waterpeil.

Het Natuurdecreet voorziet vervolgens in een kader voor het sluiten van beheersovereenkomsten. De Vlaamse regering kan met de grondgebruikers, mits deze laatsten hiervan de eigenaar bij aangetekend schrijven in kennis stellen, beheersovereenkomsten sluiten in het belang van het natuurbehoud. Een beheersovereenkomst is een overeenkomst waarbij de grondgebruiker zich vrijwillig ertoe

verbindt, op projectmatige basis of gedurende een bepaalde termijn, een vooraf bepaalde prestatie te leveren gericht op het bereiken van een hogere kwaliteit dan de basismilieukwaliteit, door het onderhouden of ontwikkelen van natuurwaarden, tegen betaling van een vooraf bepaalde vergoeding, binnen de perken van de begroting. Deze vergoeding wordt berekend op basis van de door de grondgebruiker geleverde inspanningen en de eventuele inkomstenderving ingevolge deze overeenkomst. De vergoeding kan verhoogd worden bij het halen van specifiek overeengekomen resultaten (art. 45 Natuurdecreet). De concrete regelingen voor de beheersovereenkomsten zijn vastgesteld in het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 betreffende het sluiten van beheersovereenkomsten en het toekennen van vergoedingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling.

De Vlaamse regering of haar gemachtigde kan ten slotte in bepaalde gebieden of gebiedscategorieën een natuurinrichtingsproject instellen (art. 47 Natuurdecreet). Met natuurinrichtingsprojecten worden maatregelen en inrichtingswerkzaamheden beoogd die gericht zijn op een optimale inrichting van een gebied met het oog op het behoud, het herstel, het beheer en de ontwikkeling van natuur en natuurlijk milieu in het VEN, de speciale beschermingszones en in groen-, park-, buffer-, bos- en bosuitbreidingsgebieden en de ermee vergelijkbare gebieden, aangeduid op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening. De natuurinrichting wordt verder geregeld in het Natuurbesluit.

15.5. SOORTENGERICHTE MAATREGELLEN

Naast algemene maatregelen ter bevordering van het natuurbehoud en naast het gebiedsgericht beleid, zijn ook soortengerichte maatregelen mogelijk. Het Natuurdecreet voorziet op dit vlak vooral een delegatie naar de Vlaamse regering. De Vlaamse regering dient de nodige maatregelen te nemen:

- 1° inzake de instandhouding van populaties van bepaalde soorten of ondersoorten van organismen en van hun habitats;
- 2° om populaties van de overige soorten of ondersoorten van organismen in stand te houden, te herstellen of te ontwikkelen.

Het Natuurdecreet bepaalt verder ook waarop de maatregelen betrekking kunnen hebben (bv. ontwikkelingsvormen van organismen, verbod op het opzettelijk verstoren tijdens de periode van voortplanting, beschermingsmaatregelen voor trekvogels, verbod op het beschadigen of vernielen van de woongebieden, ...).

De soortengerichte maatregelen zijn vervolgens uitgebreid uitgewerkt in het Besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer (Soortenbesluit).¹⁹⁰

16. LANDSCHAPPEN

De bescherming van landschappen (vooral ‘groene’ ruimte) vormt naast de bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten (vooral bebouwde ruimte) een belangrijke pijler van het beleid inzake de bescherming van het onroerend erfgoed. Dit gebeurt zoals bij de bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten hoofdzakelijk door het opleggen van erfdienstbaarheden van algemeen nut.

Op basis van de Wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen konden voor het eerst in België naast monumenten ook landschappen – in publieke of private handen – worden beschermd. Daarbij moet men zich ook de bedenking maken dat van een gebiedsomvattende ruimtelijke planning tot de jaren 1970 geen sprake was. De Wet van 7 augustus 1931 vormde lange tijd het enige duurzame redmiddel om open ruimtes van bebouwing vrij te houden of heides te beschermen tegen de omvorming naar landbouwgronden of bossen, enz. De landschappen die werden beschermd onder de Wet van 7 augustus 1931 zijn zeer verscheiden en kunnen soms bezwaarlijk een ‘landschap’ worden genoemd. Zo zijn naast grote natuurgebieden zoals de Kalmthoutse Heide, ook bepaalde stedelijke landschappen, veldkapelletjes met lindebomen, en zelfs monumentale bomen als landschap beschermd.

Vooral het ontbreken van mogelijkheden om het beheer van landschappen te bevorderen, maakte de Wet van 7 augustus 1931 ontoereikend voor een echte landschapszorg. Dit heeft geleid tot een nieuw decreet, dat evenals het Natuurdecreet sterk de sporen draagt van een compromistekst tussen de landbouworganisaties en de natuurverenigingen. Het juridisch kader voor de bescherming van landschappen in het Vlaamse Gewest wordt nu gevormd door het Decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg (Landschapsdecreet). De beschermingsbesluiten genomen bij toepassing van de Wet van 7 augustus 1931 blijven hun rechtskracht behouden tot zij worden gewijzigd of opgeheven, en ten aanzien van deze beschermingsbesluiten gelden de gevolgen die het Landschapsdecreet aan beschermingsbesluiten verbindt.

¹⁹⁰ Voor een gedetailleerde bespreking van het Soortenbesluit, zie S. DESRUMAUX, “Het Soortenbesluit: wat ruist er door het struikgewas?”, *Milieu- en Energierecht* 2010, 195-210.

Het Landschapsdecreet had aanvankelijk enkel betrekking op beschermde landschappen. Sinds een wijziging in 2001 werd een rechtsgrond gecreëerd om het subsidiëren van de landschapszorg ook buiten de beschermde landschappen mogelijk te maken. Voor de rest echter bevat het decreet geen algemene maatregelen voor de landschapszorg. Het decreet heeft dus nog steeds (hoofdzakelijk) tot doel landschappen onder bescherming te stellen, alsook de instandhouding, het beheer en het herstel van de beschermde landschappen te verzekeren. De moeilijke beschermingsprocedure (met betekening van het beschermingsbesluit aan alle eigenaars) maakt dat moeilijk echt grote landschappen kunnen worden beschermd. In 2004 werd daaraan verholpen door invoeging van een nieuw luik over de bescherming van ankerplaatsen en erfgoedlandschappen.

Het ziet er echter naar uit dat het Landschapsdecreet geen lang leven meer beschoren is. Op 15 juli 2011 heeft de Vlaamse regering namelijk een voorontwerp van een nieuw globaal decreet voor het onroerend erfgoed goedgekeurd. Dit decreet moet de drie bestaande decreten met betrekking tot het onroerend erfgoed, zijnde het Landschapsdecreet, het Decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, en het Decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium, en de Wet uit 1931 op het behoud van monumenten en landschappen vervangen.

Het Landschapsdecreet definieert een landschap als: “een begrensde grondoppervlakte met een geringe dichtheid van bebouwing en een onderlinge samenhang waarvan de verschijningsvorm en de samenhang het resultaat zijn van natuurlijke processen en van maatschappelijke ontwikkelingen” (art. 3, 1° Landschapsdecreet). Een landschap dat van algemeen belang is wegens zijn natuurwetenschappelijke, historische, esthetische of sociaal-culturele waarde kan worden beschermd met inbegrip van een overgangszone die deze waarden van het landschap ondersteunt (art. 5 Landschapsdecreet). De geringe dichtheid van bebouwing onderscheidt het landschap van een stads- of dorpsgezicht.

Het Landschapsdecreet voorziet vooreerst in een beschermingsprocedure (art. 6 e.v. Landschapsdecreet). Deze bestaat uit twee stappen: een voorlopige bescherming en een definitieve bescherming. De fase van de voorlopige bescherming duurt maximaal 12 maanden. Wordt er binnen de termijn geen definitief beschermingsbesluit genomen, dan vervalt het voorlopige beschermingsbesluit. De Vlaamse regering kan een beschermingsbesluit tevens geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen, volgens dezelfde procedure als deze voor het beschermingsbesluit. Tot het definitieve besluit blijven de rechtsgevolgen van het vorige besluit van kracht (art. 13 Landschapsdecreet).

Eenieder moet de beschermingsvoorschriften naleven, met name de decretale, algemene en bijzondere beschermingsvoorschriften, zij het dat sommige van deze

voorschriften zich uitsluitend richten tot de eigenaar (en houder van een ander zakelijk recht). Vooreerst zijn er de decretale beschermingsvoorschriften. De eigenaar is gehouden het beschermd goed in goede staat te houden door de nodige instandhoudings- en onderhoudswerken en het is eenieder (met inbegrip van personen die dieren onder hun hoede hebben) verboden het beschermd goed te ontsieren, beschadigen of vernielen. Daarnaast zijn er algemene beschermingsvoorschriften, die zijn vastgelegd in het Besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 1997 houdende algemene beschermingsvoorschriften, advies- en toestemmingsprocedure, instelling van een register en vaststelling van een herkenningsteken voor beschermde landschappen. Deze zijn niet rechtstreeks van toepassing: de toepasselijke algemene beschermingsvoorschriften worden vermeld in het beschermingsbesluit. Deze algemene beschermingsvoorschriften zijn niet absoluut doch relatief van aard, in de zin dat de verboden werken kunnen toegelaten worden met een vergunning. Tevens kunnen er bijzondere beschermingsvoorschriften worden opgelegd in het beschermingsbesluit.

In het Landschapsdecreet heeft de decreetgever een bindend advies (voor zover het negatief is of voorwaarden oplegt) van het bevoegde agentschap ingevoerd bij alle vergunningen met betrekking tot binnen het beschermd landschap gelegen goederen.

Voor het uitvoeren van werken of handelingen die strijdig zijn met de maatregelen en richtlijnen van het besluit en niet vergunningsplichtig zijn, moet men een afzonderlijke vergunning (in het decreet spreekt men van een “toestemming”) vragen aan het bevoegde agentschap.

Onder de Wet van 7 augustus 1931 konden geen voorschriften inzake het beheer van het beschermd landschap worden opgelegd. In het Landschapsdecreet werd daarom in een beheersluik voorzien. Met het oog op het verwezenlijken van de beheersdoelstellingen kan voor een definitief beschermd landschap of een deel ervan een beheerscommissie worden opgericht en een beheersplan worden opgesteld (art. 32 Landschapsdecreet).

Ingeval het definitief beschermde landschap, het erfgoedlandschap of een gedeelte ervan in gevaar komt als het in bezit blijft van één of meerdere eigenaars, kan de Vlaamse regering, nadat de afdeling Landschappen van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen gehoord is, in die mate tot de onteigening ten algemenen nutte van die onroerende goederen beslissen. De Vlaamse regering kan het provinciebestuur of het college van burgemeester en schepenen de toestemming verlenen om, in haar plaats, tot deze onteigening over te gaan (art. 34, lid 1 Landschapsdecreet). De regeling inzake gedwongen aankoop van de Wet van 7 augustus 1931 is mits een gewijzigde formulering overgenomen in het Landschapsdecreet (art. 34, lid 2 Landschapsdecreet). Indien de eigenaar bewijst

dat de waardevermindering van dit goed de helft van zijn koopwaarde overschrijdt, kan hij van het Vlaamse Gewest de verwerving daarvan eisen. Het vloeit niet voort uit de tekst van het decreet, maar het kan worden afgeleid uit de context dat het moet gaan om een waardevermindering die (uitsluitend) voortvloeit uit de bescherming als landschap. Het Landschapsdecreet voorziet tevens in een schadevergoedingsregeling (art. 35 Landschapsdecreet).

Het Landschapsdecreet voorziet ook in een specifieke procedure voor het behoud van erfgoedlandschappen (art. 15 e.v. Landschapsdecreet). Het behoud gebeurt in twee stappen. De eerste stap is de bescherming als ankerplaats, de tweede stap de bescherming als erfgoedlandschap. Deze bescherming kan overigens geen afbreuk doen aan strengere voorschriften met betrekking tot beschermde landschappen. Een ankerplaats is “een gebied dat behoort tot de meest waardevolle landschappelijke plaatsen, dat een complex van gevarieerde erfgoedelementen is die een geheel of ensemble vormen, dat ideaal-typische kenmerken vertoont vanwege de gaafheid of representativiteit, of ruimtelijk een plaats inneemt die belangrijk is voor de zorg of het herstel van de landschappelijke omgeving” (art. 3, 11° Landschapsdecreet). Een erfgoedlandschap is “een ankerplaats of deel ervan die volgens de procedures van [de ruimtelijke ordening] aangeduid is in de ruimtelijke uitvoeringsplannen of de plannen van aanleg” (art. 3, 12° Landschapsdecreet). Er kunnen dus geen oppervlakten als erfgoedlandschap worden aangeduid die voorheen niet als ankerplaats waren beschermd.

De Vlaamse regering kan een landschap, dat van algemeen belang is wegens zijn natuurwetenschappelijke, historische, esthetische, sociaal-culturele of ruimtelijk-structurerende waarde, aanduiden als ankerplaats. De aanduiding van ankerplaatsen kan gebeuren per ankerplaats afzonderlijk of voor meerdere ankerplaatsen. Ten opzichte van beschermde landschappen is er de aanvulling van ruimtelijk-structurerende waarden en wordt niet uitdrukkelijk bepaald dat een overgangszone mee kan worden aangewezen. Het Landschapsdecreet bepaalt de beschermingsprocedure. De beschermingsbesluiten hebben enkel (beperkte) rechtsgevolgen voor de overheid: zij zijn bindend; er geldt een zorgplicht in hoofde van de overheid; ook vormen de ankerplaatsen een beoordelingsgrond bij vergunningsaanvragen van de overheid. De bescherming als ankerplaats kan geen afbreuk doen aan strengere voorschriften met betrekking tot beschermde landschappen. De bescherming als landschap blijft als beschermingstechniek behouden, onder meer omdat zij voor zeer kwetsbare landschappen een betere bescherming zou bieden.

De definitief aangeduide ankerplaatsen zijn de sectoriële voorstellen voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen en andere beleidsplannen. Bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg vormen deze ankerplaatsen mede de basis voor de aanduiding van de erfgoedlandschappen. Elk erfgoed-

landschap dat in overdruk afgebakend wordt in ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg, wordt van rechtswege beschouwd als een erfgoedlandschap in de zin van het Landschapsdecreet. Erfgoedlandschap is dus geen ruimtelijke bestemming op zich, maar is slechts een overdruk op een ruimtelijke bestemming. De definitief aangeduide ankerplaats vervalt van rechtswege voor zowel het onderdeel waarvoor nadien een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg in werking treedt als voor het onderdeel dat opgenomen was in de voorlopige vaststelling, maar niet behouden is bij de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan of het plan van aanleg.

De rechtsgevolgen van de bescherming zijn de volgende: er geldt een zorgplicht in hoofde van iedereen; de vereiste van een 'landschapstoets' (cf. 'natuurtoets' en 'habitatstoets' in het Natuurdecreet, 'watertoets' in het Decreet Integraal Waterbeleid); er bestaat de mogelijkheid van een beheerscommissie en een landschapsbeheersplan; er bestaan subsidiemogelijkheden; ook bestaat de mogelijkheid van een gedwongen aankoop.

Vooreerst geldt dus een zorgplicht in hoofde van iedereen: "Iedereen die werken en handelingen verricht of hiertoe de opdracht verleent, neemt zoveel als mogelijk zorg in acht voor de waarden en de typische landschapskenmerken van een erfgoedlandschap zoals bepaald in het van toepassing zijnde ruimtelijke uitvoeringsplan of plan van aanleg" (art. 28 Landschapsdecreet).

De administratieve overheid mag geen werkzaamheden en handelingen ondernemen, noch toestemming of vergunning verlenen voor een activiteit die een erfgoedlandschap geheel of gedeeltelijk kan vernietigen of die een betekenisvolle schade kan veroorzaken aan de waarden en de typische landschapskenmerken ervan, behoudens onder drie cumulatieve voorwaarden:

- 1) bij afwezigheid van een alternatief;
- 2) om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard;
- 3) mits het nemen van alle schadebeperkende en compenserende maatregelen.

De administratieve overheid moet in al haar beslissingen inzake een eigen werk of handeling, of inzake het verlenen van een opdracht daartoe, of inzake een eigen plan of verordening, die een erfgoedlandschap nadelig kunnen beïnvloeden:

- 1) voorkomen dat vermijdbare schade aan een typisch landschapskenmerk ervan, zoals bepaald in het van toepassing zijn ruimtelijke uitvoeringsplan of plan van aanleg, wordt veroorzaakt;
- 2) door schadebeperkende maatregelen te nemen, de betekenisvolle schade die eraan wordt aangebracht zo veel mogelijk beperken, en indien dit niet mogelijk is, herstellen en compenseren.

De administratieve overheid geeft in haar beslissingen aan hoe zij rekening heeft gehouden met deze verplichtingen (art. 29 Landschapsdecreet).

De bescherming als erfgoedlandschap kan geen afbreuk doen aan strengere voorschriften met betrekking tot beschermde landschappen. De ratio legis van deze bepaling werd hoger uiteengezet. Voor erfgoedlandschappen gelden dezelfde bepalingen inzake beheerscommissie en landschapsbeheersplan, als voor beschermdelandschappen. De regeling inzake gedwongen aankoop bij beschermde landschappen geldt ook bij erfgoedlandschappen. De schadevergoedingsregeling bij beschermde landschappen geldt niet, omdat de planschaderegeling uit de ruimtelijke ordening van toepassing is.¹⁹¹

Door het bevoegde agentschap wordt een register bijgehouden van de voorlopig en van de definitief beschermde landschappen en van de voorlopig en van de definitief aangeduide ankerplaatsen en erfgoedlandschappen. De provincie en de gemeente houden (alleen) een register bij van de definitief beschermde landschappen en van de definitief aangeduide ankerplaatsen en erfgoedlandschappen. Iedereen kan inzage hebben en afschriften verkrijgen van het register. Ook kan op beschermde landschappen en definitief aangeduide ankerplaatsen en erfgoedlandschappen een herkenningsteken worden aangebracht (art. 31 Landschapsdecreet).

Het Landschapsdecreet voorziet ten slotte ook in toezichts- en strafbepalingen. Bij elk vonnis van veroordeling wordt het herstel in de vroegere toestand bevolen, op kosten van de “veroordeelde”, onverminderd de schadeloosstelling en de opgelegde dwangsom. Bij het verstrijken van de in het vonnis vastgestelde termijn, kan de door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaar de werken op kosten van de veroordeelde laten uitvoeren. Indien het herstel niet mogelijk is kunnen op vordering van de door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaar aanpassingswerken worden bevolen (art. 42 Landschapsdecreet).

17. BOSSEN

Het bosbeheer slaat op de exploitatie van bossen. Vroeger stond daarin de economische functie centraal, met name houtproductie. Tegenwoordig wordt veel meer de nadruk gelegd op andere functies, zoals de ecologische en de sociale functie van het bos. Tegelijkertijd is ook de regulering in het bosbeheer toegenomen.

Een omvattende boswetgeving kwam eerst tot stand door het Boswetboek van 19 december 1854. Het Boswetboek onderwierp de openbare bossen aan de ‘bos-

¹⁹¹ *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1804/1, 12.

regeling', dit is een geheel van bepalingen die onder meer het bosbehoud, een rationele bedrijfsregeling en een economisch verantwoorde exploitatie beoogden. Ook werden de bosgebruiksrechten in vergaande mate beperkt. Tevens bevatte het Boswetboek bepalingen inzake de 'bospolitie', die betrekking heeft op de bos-misdrijven en de organisatie van hun beteugeling. In tegenstelling tot de Franse Code forestier was de Belgische niet van toepassing op het beheer van de privé-bossen. Na vele ontbossingen, werd in de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 voor het ontbossen overal een stedenbouwkundige vergunning verplicht gesteld. In de periode na de Tweede Wereldoorlog werd geoordeeld dat het Boswetboek niet langer beantwoordde aan de maatschappelijke noden. De zienswijze dat de bossen méér betekenen dan houtproductie, won veld. Ook waren een aantal praktijken vanuit de vorige eeuw in onbruik geraakt. Tevens was er onvoldoende controle op de exploitatie van de privé-bossen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een nieuw decreet: het Bosdecreet van 13 juni 1990.

Het Bosdecreet heeft tot doel het behoud, de bescherming, het beheer, het herstel van de bossen en van hun natuurlijk milieu en de aanleg van de bossen te regelen. Het is van toepassing zowel op de openbare bossen als op de privé-bossen. Daarmee wou de decreetgever alle bossen beschermen, waar zij ook gelegen zijn en aan wie zij ook toebehoren.

Het nauwkeurig kunnen bepalen wat het toepassingsgebied is van het Bosdecreet is van groot belang. Zo kan er maar sprake zijn van een ontbossing of een kapping (in bosverband), waarop de voorschriften van het decreet van toepassing zijn, wanneer het gaat om een terrein dat onder het Bosdecreet valt. Het Bosdecreet bepaalt zijn toepassingsgebied: "de bossen" en enkele oppervlakten die daarmee worden gelijkgesteld (zoals kaalvlakten, voorheen met bos bezet, die tot het bos blijven behoren), doch niet enkele uitgezonderde elementen (zoals de fruitboomgaarden en fruitaanplantingen). De bossen worden gedefinieerd als "grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen". Met deze definitie is het antwoord op de vraag of een bepaalde oppervlakte een bos vormt, een feitenkwestie. Er wordt geen minimale oppervlakte vereist. Een poging in de parlementaire voorbereiding om 0,5 hectare als minimale oppervlakte te vereisen, werd niet weerhouden. Drie bomen kunnen dus een bos vormen.

De Vlaamse regering kan parken aanwijzen of erkennen, waardoor die ook onder het Bosdecreet vallen. Parken in eigendom van of gehuurd door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest kunnen aangewezen worden. Zij worden aangewezen parken genoemd en beheerd door het Agentschap voor Natuur en Bos. Parken in eigendom van privé-eigenaars of openbare eigenaars andere dan de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest kunnen, op voordracht van de

eigenaars, erkend worden. Zij worden erkende parken genoemd. De Vlaamse regering bepaalt de criteria voor de erkenning en aanwijzing van parken. De Vlaamse regering kan subsidies verlenen aan provincies, gemeenten, andere openbare besturen en aan privé-eigenaars met het oog op de erkenning van de parken in eigendom, enz.

Het bos kan gelijktijdig verschillende functies vervullen, onder meer economische, sociale, educatieve, wetenschappelijke, ecologische, organismebeschermende evenals milieubeschermende functies (art. 5 Bosdecreet). In het Bosdecreet krijgen de verschillende functies van het bos een juridische verankering. De Vlaamse regering stelt langetermijnplannen en binnen het raam van deze langetermijnplannen stelt het Agentschap voor Natuur en Bos, rekening houdend met de ruimtelijke planning, het ruimtelijk beleid en het algemeen milieu- en natuurbeleid, uitvoeringsplannen op, die worden goedgekeurd door de Vlaamse regering. In uitvoering van de uitvoeringsplannen, kan de Vlaamse regering ondersteunende maatregelen nemen ter bevordering van de gebiedsgerichte uitbreiding van het bosareaal die gericht is op duurzaam bosbeheer.

De bosfuncties worden verder uitgewerkt in het Bosdecreet. De sociale en educatieve functie van het bos bestaat bijvoorbeeld onder meer in de toegankelijkheid van het bos voor het publiek met het oog op de recreatie of vorming. Ook voor de privé-bossen geldt een principiële toegankelijkheid. In principe zijn de bossen toegankelijk zijn op de boswegen, en niet op de bospaden. Het reguleren van de verschillende vorm van occasioneel bosgebruik (spelactiviteiten door jeugdverenigingen, sportmanifestaties, kamperen of overnachten, enz.), waarvoor doorgaans de boswegen moeten worden verlaten, is bij uitvoeringsbesluit gebeurd (Besluit van de Vlaamse regering van 22 juli 1993 betreffende de toegankelijkheid en het occasionele gebruik van de bossen). Het decreet bepaalt ook dat bossen die omwille van hun ligging of in samenstelling een uitgesproken rol vervullen onder meer voor de bescherming van waterwinningsgebieden, de erosiebestrijding, de regulering van het debiet der waterlopen, de klimaatregeling, de waterzuivering, of die zones afschermen die het leefmilieu belasten, kunnen als milieubeschermende bossen worden aangewezen door de Vlaamse regering.

Voorts voorziet het Bosdecreet in bosreservaten. In de bosreservaten wordt de groei en de ontwikkeling vrijgelaten of wordt gestreefd naar het behoud of het tot stand brengen van natuurlijke bosgemeenschappen en bijzondere bostypes (art. 22 Bosdecreet). Zij vervullen een ecologische en wetenschappelijke functie en kunnen zones met een verschillende bescherming omvatten. Zowel bij de aanwijzing als bij de erkenning is de toestemming van de eigenaar vereist; een uitvoeringsbesluit regelt de aanwijzing of erkenning en het beheer nader (Besluit van de Vlaamse regering van 20 januari 1993 tot vaststelling van regelen betreffende de aanwijzing of erkenning en het beheer van bosreservaten). De regeling is vrij ana-

loog aan deze van de natuurreservaten. Vlaanderen telde op 1 januari 2007 2.423 ha aan bosreservaten.¹⁹²

Het beheer van de bossen heeft tot doel het bosareaal te bewaren en het te brengen of te behouden in een bestendige staat van veelzijdige functie zoals hier wordt bedoeld (art. 41 Bosdecreet). Ook kan de Vlaamse regering criteria voor duurzaam bosbeheer vaststellen en bepalen voor welke bossen die criteria gelden. Deze criteria zijn vastgelegd in het Besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de criteria voor duurzaam bosbeheer voor bossen gelegen in het Vlaamse Gewest. Het verklaart de criteria van toepassing op de openbare bossen en de bossen gelegen in het VEN.

Het Agentschap Natuur en Bos houdt een inventaris bij van alle bossen gelegen in het Vlaamse Gewest. De inventaris heeft tot doel het bosbeleid te ondersteunen op het vlak van de bosbescherming, de bosuitbreiding en het bosbeheer. De bosinventaris bestaat uit statistische gegevens over de verspreiding en de aard van de bossen en heeft onder meer betrekking op de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van het natuurlijk milieu in de bossen.

Voor alle domeinbossen wordt door het Agentschap voor Natuur en Bos een beheersplan opgesteld. Voor alle andere openbare bossen wordt door de eigenaar een beheersplan opgesteld. Voor elk privé-bos van ten minste vijf hectare wordt door de bosbeheerder een beheersplan opgesteld. Voor bossen kleiner dan vijf hectare kan eveneens een beheersplan worden opgesteld (art. 43 Bosdecreet). Een uitvoeringsbesluit (Besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003 betreffende de beheersplannen van bossen) regelt het beheersplan nader. Het beheersplan gaat in op de technische en administratieve aspecten van het beheer, de inventarisatie, de kapregeling, de uitvoering van onderhouds- en verbeteringswerken, de verkoop van bosproducten, de bebossing, de herbebossing en de bewaking. Het geldt in beginsel voor 20 jaar. Binnen de perken van het Bosdecreet voert elke bosbeheerder het beheer van zijn bos overeenkomstig het beheersplan.

Het Bosdecreet voorziet verder nog in bijzondere bepalingen in verband met de openbare bossen en in verband met de privé-bossen. Met betrekking tot de openbare bossen gaat het onder meer over bepalingen omtrent subsidies, kappingen, verkopen, exploitatie, en schouwing en controle. Met betrekking tot privé-bossen gaat het onder meer over subsidies en kappingen. Het begrip kapping is in het decreet niet gedefinieerd, dus geldt de gewoon taalgebruikelijke betekenis. Het maakt daarbij niet uit of slechts één boom in het bos, of een gans bos wordt

¹⁹² Zie www.inbo.be/content/page.asp?pid=BEL_VLA_GEB_Natuurreservaten (laatst bezocht op 18 juli 2011).

gekapt, alsook met welk doel die kappingen gebeuren (houtoogst, vrijstelling, dunning).

Ten slotte bevat het Bosdecreet nog een reeks bepalingen omtrent bosbescherming. Zo kunnen openbare onroerende goederen, die onder de toepassing van het decreet vallen, niet vervreemd worden zonder machtiging van de Vlaamse regering. Het decreet verbiedt ook ontbossing tenzij mits het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning (art. 90*bis* Bosdecreet). Ontbossen wordt gedefinieerd als “iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven”. Een ontbossing impliceert een gebruiks- of bestemmingswijziging (er verdwijnt – al dan niet gedeeltelijk – een bos). Een stedenbouwkundige vergunning voor ontbossing of een verkavelingsvergunning voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen kan slechts in een beperkt aantal gevallen verleend worden (bv. werken van algemeen belang). Voorts kan de Vlaamse regering volgens artikel 92 van het Bosdecreet voor de toepassing van dit decreet onroerende goederen onteigenen voor het verwerven van enclaves, voor het realiseren van aaneengesloten boscomplexen en voor het verwerven van bossen die in hun voortbestaan worden bedreigd, voor bosreservaten en voor bossen met een milieubeschermd functie. Het Bosdecreet bepaalt ook nog dat de uitvoering van een kaalslag alleen is toegelaten wanneer deze werd opgenomen in het goedgekeurd beheersplan of werd toegestaan door het Agentschap voor Natuur en Bos (kapmachtiging). Kaalslag is een bijzondere vorm van kapping. Het wordt gedefinieerd als “het kappen van het bosbestand zonder aan de grond een ander gebruik te geven”. Wanneer de kaalslag voorzien is in een goedgekeurd beheersplan, mag deze onmiddellijk worden uitgevoerd en is die (zelfs) niet meldingsplichtig. Hier ligt het verschil met het ontbossen.

Het Bosdecreet bevat heel wat rechtsgronden voor subsidiemaatregelen. Ook is er een uitvoeringsbesluit (Besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003 betreffende de subsidiëring van beheerders van openbare en privé-bossen), dat heel wat vroegere subsidieregelingen met betrekking tot het bosbeheer (doch niet alle) samenbrengt. Dit uitvoeringsbesluit voorziet in een subsidie voor bebossing en herbebossing, voor openstelling, voor de bevordering van de ecologische bosfunctie, en voor het opstellen van een beheersplan dat voldoet aan de criteria voor duurzaam bosbeheer. Om het duurzaam bosbeheer te bevorderen, kan de Vlaamse regering “bosgroepen” (samenwerkingsverbanden van bosbeheerders) erkennen en subsidiëren. De doelstellingen van de bosgroep omvatten onder meer het stimuleren van een duurzaam bosbeheer. Deze bepalingen werden uitgevoerd door een uitvoeringsbesluit (Besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003 betreffende de erkenning en de subsidiëring van bosgroepen en de wijze waarop leden

van het Bosbeheer kunnen meewerken in erkende bosgroepen), waarin onder meer de bosgroepregio's worden afgebakend.

18. KUSTDUINEN

De toepassing van de stedenbouwregelgeving heeft de teloorgang van de kustduinen door de enorme bouwdruk in de jaren 1970 en 1980 niet kunnen tegengaan. Op parlementair initiatief werd dan maar in 1993 in de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbewoud een bouwverbod ingevoerd in bepaalde zones van de kustduinen ongeacht de ruimtelijke bestemming van die zones, meer bepaald via het Duinendecreet (Decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen). De beschermde gebieden werden in bijlage bij het Duinendecreet in kaart gebracht.

Het Duinendecreet is beleidsmatig en juridisch een opmerkelijk decreet. Voor eerst is het totstandgekomen op een parlementair initiatief, als aanvulling op de Wet van 12 juli 1973. Het voegt een hoofdstuk "Specifieke bepalingen voor de maritieme duinstreek" toe aan de Wet van 1973. Ook is het een soort 'superdecreet' dat een bouwverbod invoert in bepaalde zones ongeacht de bestemming van die zones op de plannen van aanleg. Tevens is het een 'voorwaardelijk' decreet omdat de uitvoeringsbesluiten die de te beschermen zones moesten afbakenen uiterlijk binnen de negen maanden door de Vlaamse Raad moesten bekrachtigd zijn, zoniet vervielen ze. Ofschoon lange tijd onzeker was of de duinenbescherming wel zou stand houden, is het uiteindelijk toch gelukt en is de bescherming van ruim 1.150 hectare kustduinen tegen het bouwen een voldongen feit.

Het Duinendecreet heeft heel wat stof doen opwaaien en heftige controverses in de rechtsleer veroorzaakt. Procedures vanwege projectontwikkelaars voor het Grondwettelijk Hof¹⁹³ en de Raad van State¹⁹⁴ hebben echter niets uitgethaald. Zo oordeelde de Raad van State niet langer bevoegd te zijn door de decretale bekrachtiging, en verklaarde het Grondwettelijk Hof zich onbevoegd om te oordelen over de naleving van de vormvoorschriften voorafgaand aan de decretale bekrachtiging van de uitvoeringsbesluiten. Op die manier konden de verzoekende partijen nergens terecht. Het Grondwettelijk Hof zag hierin geen graten, aangezien de ontstentenis van jurisdictionele controle voortvloeide uit de decretale bekrachtiging, en dus uit de keuze in de Grondwet de burger minder jurisdictionele waarborgen te bieden tegenover wetgevende akten dan tegenover administratieve akten.

¹⁹³ Arbitragehof 6 juni 1995, nr. 41/95, *TMR* 1995, 395; 12 juli 1995, nr. 56/95, *TMR* 1995, 414; 27 maart 1996, nr. 24/96, *TMR* 1996, 261; 26 mei 1999, nr. 55/99, *CDPK* 2000, 210.

¹⁹⁴ RvS 13 oktober 1993, nr. 44.464, *TMR* 1994, 33; RvS 30 december 1993, nr. 45.618, *TMR* 1994, 176; RvS 23 april 1998, nrs. 73.219 en 73.220.

De aanduiding als “beschermd duingebied” of “voor het duingebied belangrijk landbouwgebied” houdt vanaf 17 september 1993, respectievelijk 30 november 1994, een volledig bouwverbod in, ongeacht de bestemming of verleende stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen. Nadat daarover discussie was ontstaan, werd in het decreet gespecificeerd dat het bouwverbod weldegelijk betrekking heeft op alle werken die vallen onder de stedenbouwkundige vergunning. Het Hof van Cassatie heeft het absolute karakter van het bouwverbod bevestigd.¹⁹⁵ Dit houdt in dat het bouwverbod uit het Duinendecreet, bij gebrek aan overgangsbepalingen (en dus bij gebrek aan respect voor ‘verworven’ rechten), geldt voor vergunde en zelfs reeds begonnen bouwwerken. Er werd wel voorzien in een schadevergoedingsregeling.

Er gelden enkele uitzonderingen op het bouwverbod voor bestaande landbouwbedrijven, voor zonevreemde gebouwen of woningen, voor openbare elektrische leidingen, enz., voor werken noodzakelijk voor een efficiënt natuurbeheer, natuurherstel, natuurontwikkeling, kustverdediging en voor slopingswerken van woningen of gebouwen. Ook zijn er twee ‘achterpoortjes’ in het decreet, die het bouwverbod kunnen ongedaan maken. De Vlaamse regering kan bij een met redenen omkleed besluit, en na advies door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, aan de verplichting tot schadevergoeding voldoen door het bouwverbod op te heffen. Het bouwverbod vervalt bovendien van rechtswege indien de Vlaamse regering niet voldoet aan de terugkoopplicht ten aanzien van de ‘kleine’ eigenaars binnen de 24 maanden na kennisgeving van de eis tot aankoop.

De Vlaamse regering kan in overeenkomst met de eigenaars en de gebruikers van de betrokken gronden beheersovereenkomsten sluiten met het oog op een voor het natuurbehoud verantwoord beheer van de maritieme duinstreek.

Voor de ‘kleine’ eigenaars werd voorzien in de mogelijkheid van een gedwongen aankoop. Indien een natuurlijk persoon slechts eigenaar is van één bouwperceel met bepaalde maximale oppervlakte, gelegen in het beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied en indien dit perceel zijn enig onbebouwd bouwperceel is en hij voor het overige slechts eigenaar is van één onroerende eigendom op datum van 15 september 1993, kan hij de aankoop door het Vlaamse Gewest eisen door zijn wil te doen kennen bij aangetekend schrijven, te zenden binnen 24 maanden na de bekendmaking van de afbakening.

Omdat de handhabingsbepalingen van de Wet van 12 juli 1973 te zwak waren, werden deze aangevuld met nieuwe bepalingen specifiek voor het hoofdstuk over het bouwverbod in de kustduinen. Degenen die handelen in strijd met de bepalingen van dit hoofdstuk van de Wet van 12 juli 1973, worden gestraft met een geld-

¹⁹⁵ Cass. 5 oktober 1995, *TMR* 1996, 30; Cass. 11 juni 1998, *RW* 1998-99, 406.

boete tot 50.000 (x 5) euro. Onverminderd deze straf beveelt de rechtbank zo nodig de plaats in zijn vroegere staat te herstellen.

19. JACHT

De jacht werd lang beheerst door de Wet van 28 februari 1882 op de jacht. Deze wet vormde de basis voor heel wat uitvoeringsbesluiten, waaronder de jaarlijkse besluiten tot opening en sluiting van de jacht, waarin de uitoefening van de jacht verder werd geregeld. Een beperkt aantal bepalingen uit deze wet zijn nog steeds van kracht in het Vlaamse Gewest. Tot ver in de 20ste eeuw zou de Jachtwet de rechtsgrond blijven leveren voor (uitvoerings)maatregelen ten behoeve van de vogelbescherming.

Momenteel wordt de jacht geregeld in het Jachtdecreet van 24 juli 1991. Het decreet boogt het verstandig gebruik van wildsoorten en hun leefgebieden. De jachtdaad is de handeling waarbij het wild gedood of gevangen wordt, alsmede de handeling waarbij dat wild met dat doel opgespoord en achtervolgd wordt. In dit decreet wordt het woord jagen gebruikt in de betekenis van het stellen van een jachtdaad.

Het Jachtdecreet gaat in eerste instantie in op de jachttijden. Een vermeldenswaardig verschil met vroeger bestaat erin dat de besluiten tot opening en sluiting van de jacht minstens om de vijf jaar moeten worden genomen. Het huidige besluit is het Besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 betreffende de jachtopeningstijden in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2013.

Vervolgens gaat het Jachtdecreet in op wie houder is van een jachtrecht op welke terreinen. Komen ook aan bod het jachtverlof, de jachtmiddelen, de bestrijding van wild, wildschade, en het vervoer en de handel van wild.

Het Jachtdecreet is verder uitgevoerd in het Besluit van de Vlaamse regering van 30 mei 2008 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend.

20. MILIEUHANDHAVING

20.1. SITUERING, BEGRIPPEN EN DOELSTELLINGEN

De milieuhandhaving vormt het sluitstuk van het milieurecht. De afdwinging van de naleving van de milieuregelgeving is een essentieel onderdeel van het milieubeleid. De milieuregelgeving heeft maar zin wanneer ze ook op een of andere manier kan afgedwongen worden.

Lange tijd waren de bepalingen omtrent het toezicht en de handhaving terug te vinden in de verschillende milieudecreten zelf (bv. in het Milieuvergunningsdecreet, het Bodemdecreet, het Bosdecreet, ...). Dat had tot gevolg dat er behoorlijke grote verschillen konden zijn tussen de verschillende decreten, bijvoorbeeld met betrekking tot de strafbepalingen. Lange tijd was er ook een vrij eenzijdige strafrechtelijke aanpak van de niet-naleving van de milieuwetgeving. Dat leidde tot een veelheid van dossiers bij de parketten, waar dat er echter niet altijd voldoende capaciteit, deskundigheid en prioriteitstelling voor de behandeling van deze dossiers was (met heel wat seponeringen tot gevolg).

Om het toezicht meer te stroomlijnen en om meer in te zetten op bestuurlijke handhaving in plaats van op strafrechtelijke handhaving is het DABM aangevuld met een Titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen”. Deze titel is in werking getreden op 1 mei 2009. Sindsdien zijn de toezichts- en handhabingsbepalingen in de meeste andere Vlaamse milieuregelgeving opgeheven. Artikel 16.1.1. van het DABM somt de wetten en decreten op waarop de bepalingen van Titel XVI van toepassing zijn. De milieuhandhavingsregels van tal van sectorwetgevingen (bv. het Milieuvergunningsdecreet, het Bodemdecreet, het Bosdecreet, ...) zijn dus nu op een plaats terug te vinden, zijnde in Titel XVI van het DABM.

Voor de toepassing van Titel XVI van het DABM dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen “milieu-inbreuken” en “milieumisdrijven” (art. 16.1.2. DABM). Een milieu-inbreuk is een gedraging in strijd met een gehandhaafd milieuvoorschrift. Het betreft uitsluitend een schending van een administratieve verplichting en dient opgenomen te zijn in het Besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Een milieu-inbreuk heeft geen betrekking op emissies, het achterlaten, beheren of overbrengen van afvalstoffen, het veroorzaakt geen gezondheidsschade of dood, en het kan niet strafrechtelijk worden bestraft overeenkomstig Titel XVI van het DABM. Een milieumisdrijf daarentegen, betreft altijd een gedraging die strafrechtelijk kan worden bestraft overeenkomstig Titel XVI van het DABM.

20.2. BELEID EN ORGANISATIE

De Vlaamse regering is belast met de coördinatie en de inhoudelijke invulling van het milieuhandhavingsbeleid. Ter ondersteuning van het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering is de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (VHRM) opgericht (art. 16.2.2. DABM). De VHRM stelt de krachtlijnen en de prioriteiten van het beleid inzake de handhaving van het milieurecht voor. Hij doet dat op eigen initiatief of op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse regering.

De VHRM stelt in de eerste plaats jaarlijks een milieuhandhavingsprogramma op. Het milieuhandhavingsprogramma bepaalt voor het komende kalenderjaar de handhavingsprioriteiten van de gewestelijke overheden die belast zijn met de handhaving van het milieurecht. Het milieuhandhavingsprogramma kan eveneens aanbevelingen bevatten inzake de handhaving van het milieurecht op provinciaal en gemeentelijk niveau, alsook inzake de samenwerking met en tussen deze beleidsniveaus. De VHRM legt het milieuhandhavingsprogramma ter bekrachtiging voor aan de Vlaamse regering, die het vervolgens meedeelt aan het Vlaams Parlement, de provincies, de gemeenten, de SERV en de Minaraad.

In de tweede plaats stelt de VHRM jaarlijks een milieuhandhavingsrapport op. Het milieuhandhavingsrapport omvat minstens de volgende onderdelen:

- 1° een algemene evaluatie van het in het afgelopen kalenderjaar gevoerde gewestelijke milieuhandhavingsbeleid;
- 2° een specifieke evaluatie van de inzet van de afzonderlijke handhavingsinstrumenten;
- 3° een overzicht van de gevallen waarin, binnen de gestelde termijn, geen uitspraak werd gedaan over de beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen;
- 4° een evaluatie van de beslissingspraktijk van de parketten inzake het al dan niet strafrechtelijk behandelen van een vastgesteld milieumisdrijf;
- 5° een overzicht en vergelijking van het door de gemeenten en provincies gevoerde milieuhandhavingsbeleid;
- 6° een inventaris van de inzichten die tijdens de handhaving werden opgedaan en die kunnen worden aangewend ter verbetering van de milieuregelgeving, beleidsvisies en beleidsuitvoering;
- 7° aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het milieuhandhavingsbeleid.

De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving deelt het milieuhandhavingsrapport mee aan de Vlaamse regering, die het bezorgt aan het Vlaams Parlement, de SERV, de Minaraad, de provincies en de gemeenten.

Met het oog op een doelmatige handhaving van de milieuwetgeving pleegt de Vlaamse regering, hierin bijgestaan door de VHRM, systematisch overleg met de hiervoor bevoegde overheden. De op basis van dat overleg gemaakte afspraken worden in protocollen vastgelegd.

20.3. TOEZICHT

Het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving wordt uitgeoefend door de toezichthouders. Er dienen vijf categorieën van toezichthouders te worden onderscheiden: de gewestelijke, de provinciale en de gemeentelijke toezichthouders alsook de toezichthouders van de intergemeentelijke verenigingen en deze van de politiezones (art. 16.3.1. DABM). Bij de uitoefening van hun toezichtopdrachten, beschikken de toezichthouders over verschillende toezichtrechten. Ze hebben het recht op toegang, het recht op inzage en kopie van zakelijke gegevens, het recht van onderzoek van zaken (staalnames,...) en van transportmiddelen, het recht op ondersteuning, het recht op het doen van vaststellingen door middel van audiovisuele middelen, alsook het recht op bijstand van de politie (art. 16.3.10. DABM).

Indien een milieu-inbreuk of milieumisdrijf dreigt op te treden, kunnen de toezichthouders alle raadgevingen geven die zij nuttig achten om de inbreuk of het misdrijf te voorkomen (art. 16.3.22. DABM).

Bij de vaststelling van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf zullen de toezichthouders overgaan tot de opmaak van respectievelijk een verslag van vaststelling of een proces-verbaal, welke wordt overgemaakt aan de bevoegde instanties en bezorgd aan de vermoedelijke overtreder (art. 16.3.23.-16.3.25. DABM). De toezichthouders kunnen de vermoedelijke overtreder en andere betrokken aanmanen de nodige maatregelen te nemen om de inbreuk of het misdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen (art. 16.3.27. DABM).

Tevens kunnen de toezichthouders, de gouverneur en de burgemeester (of hun plaatsvervanger) de veiligheidsmaatregelen nemen die zij onder de gegeven omstandigheden noodzakelijk achten om een aanzienlijk risico voor mens of milieu uit te schakelen, tot een aanvaardbaar niveau in te perken of te stabiliseren (o.a. de stopzetting of uitvoering van werkzaamheden, het verbod op het gebruik of de verzegeling van gebouwen en installaties, de hele of gedeeltelijke sluiting van de inrichting)(art. 16.7.1. e.v. DABM). Diegene die de veiligheidsmaatregelen neemt, is eveneens bevoegd voor de opheffing ervan (ambtshalve of op verzoek).

20.4. BESTUURLIJKE HANDHAVING

Bestuurlijke handhaving kan bestaan uit bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten, al dan niet gepaard gaande met de bestuurlijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel (art. 16.4.2. DABM).

Bestuurlijke maatregelen kunnen, naargelang het geval, worden opgelegd door de toezichthouders, de gouverneur of de burgemeester (o.a. de stopzetting van werkzaamheden inhouden, de verzegeling van gebouwen, de volledige of gedeeltelijke sluiting van de inrichting). Derden-belanghebbenden (milieuverenigingen, natuurlijke en rechtspersonen) kunnen om de oplegging van bestuurlijke maatregelen verzoeken (art. 16.4.18. DABM). Tegen het besluit houdende bestuurlijke maatregelen, kan in beroep worden gegaan bij de bevoegde minister.

De bestuurlijke geldboete wordt opgelegd door de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer binnen het Departement LNE (art. 16.4.25. DABM) en kan de vorm aannemen van een alternatieve bestuurlijke geldboete (uitsluitend bij milieumisdrijven) of van een exclusieve bestuurlijke geldboete (uitsluitend bij milieu-inbreuken). Een beslissing houdende de strafrechtelijke behandeling van het milieumisdrijf sluit het opleggen van een bestuurlijke geldboete uit. Een lacune is evenwel dat, ook indien het parket nalaat een beslissing te nemen betreffende het strafdossier, het opleggen van een bestuurlijke geldboete onmogelijk blijft. De beroepen tegen de beslissingen van de gewestelijke entiteit houdende oplegging van een bestuurlijke geldboete dienen bij het Milieuhandhavingscollege te worden ingediend (art. 16.4.45. e.v. DABM). Het Milieuhandhavingscollege is een door de Titel XVI van het DABM nieuw opgericht administratief rechtscollege (art. 16.4.19. DABM).

20.5. OPSPORING VAN MILIEUMISDRIVEN

Met het oog op de opsporing van milieumisdrijven, kunnen door de Vlaamse regering gewestelijke milieuopsporingsambtenaren worden benoemd (art. 16.5.5 DABM). Dat zijn personeelsleden van het departement en de agentschappen van het beleidsdomein LNE welke beschikken over de hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie. Ook de bijzondere veldwachters, zoals vermeld in artikel 61 van het Veldwetboek, zijn bevoegd om bepaalde milieumisdrijven op te sporen en vast te stellen (art. 16.5.12. DABM).

20.6. STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING

Elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending van de door Titel XVI van het DABM gehandhaafde regelgeving is strafbaar met een gevangenisstraf van een maand tot twee, drie of vijf jaar en met een geldboete van 100 euro tot 250.000 euro, 350.000 euro of 500.000 euro of met een van die straffen (art. 16.6.1. e.v. DABM).

Worden o.a. gestraft met een gevangenisstraf en/of geldboete:

- het exploiteren en/of veranderen van een vergunningsplichtige inrichting zonder milieuvergunning; niet naleving van de bepalingen van Vlarem I en Vlarem II alsook het niet naleven van de milieuvergunningsvoorwaarden (behoudens gedragingen die als milieubinbreuk zijn gedefinieerd);
- opzettelijk de opgelegde bestuurlijke maatregelen, bestuurlijke geldboeten, veiligheidsmaatregelen niet uitvoeren, betalen of negeren en/of de toezichtrechten schenden;
- opzettelijk en/of wegens gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid de wettelijke voorschriften en/of in strijd met een vergunning, rechtstreeks of onrechtstreeks, stoffen, micro-organismen, geluid, andere trillingen of stralingen in of op water, bodem of atmosfeer inbrengen of verspreiden alsook het achterlaten, beheren of overbrengen van afvalstoffen.

Na de partijen te hebben gehoord, kan de rechter eveneens, bij wijze van veiligheidsmaatregel, het verbod uitspreken om de inrichtingen, die aan de oorsprong van een milieumisdrijf liggen, gedurende de termijn die hij bepaalt, te exploiteren (art. 16.6.5. DABM).

Naast de straf kan de rechtbank, hetzij ambtshalve hetzij op verzoek, bevelen om de plaats in de oorspronkelijke staat te herstellen, het strijdige gebruik te staken of aanpassingswerken uit te voeren. Het verzoek kan gebeuren ofwel op vordering van het openbaar ministerie, ofwel op vordering van de gemachtigde ambtenaar, ofwel op vordering van de burgerlijke partij. De rechtbank bepaalt eveneens de termijn voor de uitvoering van de herstelmaatregelen. Op vordering van de gemachtigde ambtenaar kan tevens een dwangsom worden bepaald per dag vertraging in te tenuitvoerlegging van de herstelmaatregelen (art. 16.6.6. DABM). De gemachtigde ambtenaar voert, bij gebreke aan een tijdige vrijwillige uitvoering van de herstelmaatregelen, de maatregelen gedwongen uit, op kosten van de persoon die veroordeeld werd.

Sinds de Wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen zijn overigens ook rechtspersonen strafrechtelijk verantwoordelijk voor misdrijven die hetzij een intrinsiek verband hebben met de

verwezenlijking van hun doel of de waarneming van hun belangen, of die – naar blijkt uit de concrete omstandigheden – voor hun rekening zijn gepleegd (art. 5 lid 1 Strafwetboek). Bedoeld worden niet alleen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen, maar ook entiteiten die juridisch gezien geen rechtspersoonlijkheid bezitten, zoals tijdelijke handelsverenigingen en burgerlijke vennootschappen. OCMW's en overheden zijn evenwel uitgesloten. Deze regeling biedt onder meer het voordeel dat wanneer de natuurlijke persoon die binnen de vennootschap het misdrijf heeft gepleegd, niet kan worden geïdentificeerd, de rechtspersoon kan worden aansprakelijk gesteld.

21. MILIEUSCHADE

Ter omzetting van de Europese Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade is op 30 april 2007 Titel XV “Milieuschade” van het DABM in werking getreden. Het Vlaamse Gewest heeft hierin geopteerd voor een omzetting die vrij nauw aansluit bij de tekst van de richtlijn zelf. Voor een uitgebreide bespreking wordt daarom ook naar de bespreking van de richtlijn verwezen (*cf. supra*). De omzetting is ook een goed voorbeeld van een minimale invulling van de vrijheid op het vlak van milieubescherming die de richtlijn de lidstaten biedt (ook wel genoemd “no goldplating”¹⁹⁶). Het DABM gaat nergens verder in de milieubescherming dan wat de richtlijn minimaal vereist. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in het feit dat het DABM de mogelijke uitzonderingen van de *permit defence* en de *state of the art defence* ten voordele van een exploitant inderdaad voorziet.

Titel XV is van toepassing op milieuschade die wordt veroorzaakt door enige beroepsactiviteit, zoals vermeld in bijlage IV van het DABM, of op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die beroepsactiviteiten. De titel is eveneens van toepassing op schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats die wordt veroorzaakt door enige andere dan de in bijlage IV vermelde beroepsactiviteiten, alsook op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die andere beroepsactiviteiten, op voorwaarde dat kan worden aangetoond dat de exploitant in gebreke of nalatig is geweest.

Milieuschade is schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, schade aan water en bodemschade (art. 15.1.1., 1° DABM). Het DABM herneemt de bepalingen uit de richtlijn omtrent de preventieve acties en de herstelacties. Voor wat

¹⁹⁶ Zie hieromtrent J. JANS, L. SQUINTANI, A. ARAGÃO, R. MACRORY en B. WEGENER, “Gold Plating of Environmental Measures?”, *Journal for European Environmental & Planning Law* 2009, 417-435.

het herstellen van bodemschade betreft, verwijst het DABM wel naar de relevante bepalingen van het Bodemdecreet.

De bevoegde instantie is de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer binnen het Departement LNE.

22. MILIEUAANSPRAKELIJKHEID

Milieuschade kan het gevolg zijn van een overmachtsituatie (bv. een natuurramp) of van een daad of verzuim van de mens. Een menselijke daad of verzuim wordt gekwalificeerd als een foutieve, foutloze dan wel strafbare handeling. De aansprakelijkheid die daaruit voortvloeit is daardoor hetzij burgerlijk, hetzij strafrechtelijk van aard. Een aansprakelijkheid die geen fout of verzuim veronderstelt is de objectieve aansprakelijkheid. In het milieurecht zijn daarvan verschillende voorbeelden terug te vinden.

In Vlaanderen is er geen specifieke regeling voor de burgerlijke milieuaansprakelijkheid. Inzake milieuschade die voortvloeit uit een foutieve handeling of nalatigheid of onvoorzichtigheid zijn wel de algemene artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing: wie door zijn fout/nalatigheid/onvoorzichtigheid aan iemand anders schade toebrengt, is gehouden tot het herstel. Dit veronderstelt een fout/nalatigheid/onvoorzichtigheid, een schade en een causaal (of oorzakelijk) verband tussen beide.

De fout kan voortvloeien uit de overtreding van een wet of een besluit (bv. het overtreden van de voorwaarden van de milieuvergunning). Doordat er zeer veel en zeer uitgebreide en gedetailleerde milieuwetgeving is, is dit een belangrijk foutcriterium in het milieurecht. Hier is ook geen afweging door de rechter nodig. De fout kan ook het gevolg zijn van een gebrek aan voorzorg (bv. een gebrekkige afbakening van scheepswrakken bij mistig weer). In het laatste geval zal de rechter de gedraging moeten toetsen aan de gedraging van een normaal zorgvuldig persoon in dezelfde situatie (ook wel genoemd “de goede huisvader” of de *bonus pater familias*). Is de algemene zorgvuldigheid volgens de rechter niet nageleefd, dan is de fout bewezen.

Een bijzondere moeilijkheid voor de toepassing van artikel 1382-1383 BW in geval van milieuschade is de aanduiding van de aansprakelijke teneinde vergoeding van de schade te bekomen (bv. bij bodemverontreiniging). Ook de begroting van de schade en het vaststellen van het oorzakelijk verband tussen de foutieve handeling en de schade is niet eenvoudig in milieuzaken (bv. bij luchtverontreiniging). Wat de vergoeding van de schade zelf betreft, moet ze vooreerst vaststaan

(bv. problematisch bij de aantasting van de ozonlaag) en bovendien persoonlijk zijn. Persoonlijk betekent enkel schade aan het slachtoffer zelf of aan de goederen van het slachtoffer. Dit laatste is vaak een probleem bij collectieve goederen zoals bv. het landschap, de atmosfeer. Schade aan collectieve milieugoederen is namelijk in veel gevallen niet persoonlijk en daardoor niet vergoedbaar. Dit heeft enkel gevolgen voor de burgerlijke aansprakelijkheid. De strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt daardoor niet uitgesloten.

In een aantal gevallen van milieuschade geldt een objectieve, burgerlijke aansprakelijkheidsregeling waardoor geen fout moet worden aangetoond. Dit is onder meer het geval bij:

- schade ten gevolge van kernenergie (zie de Wet van 22 juli 1985 betreffende de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie): in dat geval is de exploitant van een kerninstallatie of atoomschip aansprakelijk voor alle schade veroorzaakt door een nucleair ongeval, in de installatie zelf of bij het vervoer van het kernmateriaal;
- schade ten gevolge van giftig afval (zie de Wet van 22 juli 1974 op de giftige afval): de producent van giftig afval is aansprakelijk voor alle schade veroorzaakt tijdens het vervoer, de neutralisatie, de wegwerking, de vernietiging, enz. van het giftig afval;
- schade en milieuverstoring die de zee aantast ten gevolge van een ongeval of een inbreuk op de van kracht zijnde wetgeving (zie de Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België): deze schade brengt voor diegene die de schade of milieuverstoring heeft veroorzaakt, de verplichting mee deze te herstellen, zelfs al heeft hij geen fout begaan;
- schade voortvloeiend uit een grondwaterwinning (zie de Wet van 10 januari 1977 houdende regeling van de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en het pompen van grondwater): de uitbater van de grondwaterwinning en de bouwheer van openbare en private werken die door hun activiteit de daling van de grondwaterlaag veroorzaken zijn objectief aansprakelijk voor de schade die daardoor aangebracht wordt aan onroerende goederen, teelten en beplantingen;
- bodemsanering (zie het Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming): objectieve aansprakelijkheid voor de veroorzaker of de exploitant voor nieuwe bodemverontreiniging.

Ook de aansprakelijkheid voor mijnschade, schade aan de grond door vliegtuigen, schade veroorzaakt door wild, schade n.a.v. het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen maakt het voorwerp uit van een objectieve aansprakelijkheidsregeling.

Ten slotte kan bij abnormale burenhinder of last (hinder die verder gaat dan wat burenen normaal als hinder van elkaar moeten verdragen) waar evenmin een fout verondersteld wordt, op grond van artikel 544 BW aansprakelijkheid ontstaan voor milieuschade (bv. geluidshinder door blaffende honden). Het evenwicht tussen naburige eigendommen mag niet verstoord worden. Of het evenwicht verstoord is, hangt onder meer af van wie er zich het eerste gevestigd heeft, om wat voor een zone het gaat, en de gevoeligheid van de persoon.

Ook kan nog artikel 1384 lid 1 BW vermeld worden. Dat artikel voorziet in een aansprakelijkheid voor de bewaarder van gebrekkige zaken. Dat kan ook toegepast worden bij milieuverontreiniging (bv. vuilnisbelt die vuur vat door zelfontbranding).

